บันทึก

การบรรยายวิชา
วิทยาการคลัง และกฎหมายการคลัง

ตามหลักสูตรชั้นปริญญาโท ภาค ๑

ทางรัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

๒๕๐๓

โดย

ศาสตราจารย์ วิจิตร ลุลิตานนท์

ผู้อำนวยการจัดทำและพิมพ์ตำรามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

งานพิธีฝังศพ
นางทรัพย์ วิจารณ์สุขกรรม

(ทรัพย์ ลุลิตานนท์)

ณ สุสาน ถนนสีลม

๒ สิงหาคม ๒๕๐๕

คำนำ

ในพิธีฝังศพคุณพ่อหลวงวิจารณ์สุขกรรม ณ สุสาน ถนนสีลม เมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๔๙๓ สองวันภายหลังมรณกรรม อันเป็นการจัดการศพตามลัทธิศาสนาภายในเวลากระทันหัน เป็นการสุดวิสัยที่จะจัดทำอะไรให้เป็นอนุสรณ์สำหรับคุณพ่อ ได้ทันการและ เรียบร้อยตามสมควร ในเวลา ๒ วัน ในฐานะ ที่เป็นอาจารย์ ณ มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง ข้าพเจ้าเคยเป็นผู้สอนวิชากฎหมายอาญาอยู่นานปี ได้เขียนคำสอนกฎหมายอาญาภาคต้นไว้ ฉบับพิมพ์เมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๗ มีเหลืออยู่ ด้วยความอนุเคราะห์ของคุณหลวงวิจิตรวาทการผู้รักษาการในตำแหน่งผู้ประศาสน์การมหาวิทยาลัยขณะนั้น ข้าพเจ้าได้รับคำสอนนั้นมาจำนวนหนึ่ง พอแจกเป็นอนุสรณ์สำหรับคุณพ่อ แก่ท่านที่เคารพทั้งหลายบรรดาที่ได้ให้เกียรติไปในงานฝังศพคุณพ่อ

มาในงานพิธีฝังศพคุณแม่ทรัพย์ในวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๐๕ นี้ อันเป็นเวลา ๓ วัน ภายหลังที่คุณแม่ถึงแก่มรณกรรม ความกระทันหันคงเป็นเช่นเคย โดยที่ข้าพเจ้าได้รับหน้าที่ให้เป็น ผู้บรรยายวิชาวิทยาการคลังและ กฎหมายการคลัง ในชั้นปริญญาโท ทางรัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และได้ทำบันทึกการบรรยายขึ้นไว้ มหาวิทยาลัยได้จัดพิมพ์จำหน่ายแก่นักศึกษายังมีเหลืออยู่บ้าง ด้วยความอนุเคราะห์ ของ พลเอก ถนอม กิตติขจร อธิการบดีมหาวิทยาลัย ข้าพเจ้าจึงได้รับบันทึกการบรรยายนั้นมาจำนวนหนึ่งพอแจกเป็นอนุสรณ์ในงานพิธีฝังศพของคุณแม่ ถึงแม้จะเป็นส่วนปลีกย่อยในงานวิทยาการที่ข้าพเจ้าได้ บำเพ็ญมา ข้าพเจ้าก็พอใจเป็นอย่างยิ่งที่เป็นโอกาสได้ใช้ผลงานในวาระนี้สนองพระคุณในทางแสดงกตัญญูกตเวทีแก่คุณแม่ที่มีส่วนสำคัญที่สุดในการปลูกฝังให้ข้าพเจ้าเป็นคนวิทยาการ



วิจิตร ลุลิตานนท์

บ้านลุลิตานนท์

๒๘๒ ถนนสีลม

พระนคร

ครอบครัวลุลิตานนท์ ถ่าย ๓๑ สิงหาคม ๒๔๙๑ วันคล้ายวันเกิดคุณพ่อ หลวงวิจารณ์สุขกรรม (วิจารณ์ ลุลิตานนท์) ครบรอบปีที่ ๗๐



ประวัติ
นางทรัพย์ วิจารณ์สุขกรรม
(ทรัพย์ ลุลิตานนท์)

คุณแม่ทรัพย์ เป็นบุตรนายแดง และนางทับ บ้านบางอ้อ จังหวัดธนบุรี เกิดเมื่อวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๔๒๖

คุณแม่ทรัพย์ได้สมรสกับนายวิจารณ์ ลุลิตานนท์ (ภายหลังเป็นหลวงวิจารณ์สุขกรรม) เมื่อมกราคม ๒๔๔๔ และมีนิวาสสถานอยู่ ณ บ้านลุลิตานนท์ ถนนสีลม ปัจจุบันนี้ตลอดมาจนวาระสุดท้าย หลวงวิจารณ์สุขกรรมได้ถึงแก่กรรมไปก่อน แต่เมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๔๙๓

คุณแม่ทรัพย์ มีบุตรธิดาดั่งนี้

๑. บุตร ถึงแก่กรรมเมื่ออายุ ๓ เดือน
๒. ธิดา ถม (หม้าย)
๓. บุตร วิจิตร
๔. บุตร พ.ต. เนตร์
๕. บุตร ประสิทธิ
๖. ธิดา น้อม จันทรสันติ
๗. ธิดา นงลักษณ (หม้าย)
๘. บุตร ขาทหลวงสนิท
๙. ธิดา พริ้งเพรา
๑๐. บุตร พร้อม
๑๑. บุตร วิรัช
๑๒. บุตร ภักดิ์

ภายหลังมรณะกรรมของหลวงวิจารณ์สุขกรรม เมื่อ ๒๐ สิงหาคม ๒๔๙๓ คุณแม่ทรัพย์คงทำหน้าที่ควบคุมดูแลบุตร ธิดา และ หลาน ๆ ในแบบฉบับเดียวกัน คือ

กวดขันการศึกษา อบรมสั่งสอนในหน้าที่ศีลธรรมและพลเมืองดี และเคร่งครัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ทางศาสนาอย่างยิ่ง

คุณธรรมของคุณแม่ทรัพย์ มีเพียงใดนั้น ประจักษ์แจ้งอยู่ที่การรวมกันอย่างแน่นแฟ้นและสามัคคีปรองดองกันอย่างเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวมีแต่ความเป็นเอกฉันท์ของบุตรธิดาทั้ง ๑๑ คน ไม่ว่าในกรณีใด ๆ และเป็นการยั่งยืนถาวรตลอดมาจนบัดนี้ แม้แต่ละคนได้มีวัยสูงตั้งแต่ ๕๙ ปี และเป็นลำดับไปจน ๓๑ ปี เป็นอย่างต่ำ อีกทั้งยังมีผลครอบงำตลอดไปจนถึงเขย สะใภ้ และหลานเหลนทั้งหมดอีกด้วย ความเป็นอยู่ภายในครอบครัวใหญ่ของคุณแม่ทรัพย์จึงมีแต่สันติสุข คุณแม่ทรัพย์เปรียบด้วยไม้ใหญ่ให้ความร่มเย็นแก่บุคคลในครอบครัวได้อย่างทั่วถึงถ้วนหน้าเสมอกัน

การฝึกอบรมสั่งสอนบุตรธิดาอย่างไรนั้น คุณแม่ทรัพย์มิได้ทิ้งแนวทางและการปฏิบัติของคุณพ่อหลวงวิจารณ์สุขกรรม ซึ่งบุตรธิดาทุกคนได้มีความดื่มด่ำอยู่อย่างลึกซึ้ง ดังพิสูจน์ด้วยการแสดงออกถึงการที่คุณพ่อหลวงวิจารณ์สุขกรรมได้ปลูกฝังวางรากฐานให้การศึกษาการอบรมสั่งสอน ตลอดจนแนวทางต่าง ๆ ให้ตามที่ปรากฏเป็นอนุสรณ์อยู่ในสมุด ลุลิตานนทานุสรณ์ ซึ่งบุตรธิดาทุกคนมีส่วนเป็นผู้เขียน ได้จัดพิมพ์ขึ้นแจกแก่บรรดาญาติมิตรในการบำเพ็ญกุศลครบร้อยวันให้แก่คุณพ่อหลวงวิจารณ์สุขกรรม เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๔๙๓ ดังได้คัดข้อความที่บุตรธิดาแต่ละคนได้เขียนไว้เฉพาะตอนที่กล่าวถึงการให้การศึกษาและการอบรมสั่งสอนแก่บุตรธิดาโดยลำดับดังนี้

๑. ข้อความของ ถม

ฯลฯ ฯลฯ

คุณพ่อประกอบไปด้วยบุคคลิกลักษณะอันล้ำเลิศ ซึ่งมิควรจะเว้นจากการสรรเสริญ คุณพ่อได้มีความมานะอดทนเอาใจใส่ทนุบำรุงเลี้ยงบุตรหลานให้เจริญเติบโตได้รับความผาสุขทั้งกายและใจ พร้อมทั้งให้การศึกษาในหลักการทางโลกกับทางธรรมอย่างสมบูรณ์

ฯลฯ ฯลฯ

๒. ข้อความของ วิจิตร

ฯลฯ ฯลฯ

ลูก ๆ ของคุณพ่อทุกคนคงไม่มีใครปฏิเสธว่า คุณพ่อให้โอกาสในการศึกษาเท่าเทียมกันหมด นอกจากจัดให้ลูกได้เข้าเล่าเรียนในสถานศึกษาต่าง ๆ คุณพ่อเองนั่นแหละที่เป็นทั้งครูและเป็นผู้ให้การอบรมสั่งสอนในความรู้ทุกด้านแก่ลูก ๆ เป็นพิเศษอยู่ตลอดเวลา ดู ๆ แล้วคุณพ่อได้กระทำตนเป็นอาจารย์มีหน้าที่กระทำความป้องกันศิษย์ในทิศานุทิศ และเป็นบิดาที่คิดถึงความสุขของบุตรมากกว่าตัวเอง ปรารถนาที่จะให้บุตรทุกคนมีความเจริญก้าวหน้าในชีวิตยิ่งยวดขึ้นไป

ฯลฯ ฯลฯ

๓. ข้อความของ พ.ต. เนตร

ฯลฯ ฯลฯ

คุณพ่อ ในความรู้สึกของข้าพเจ้านับได้ว่าท่านเป็นพ่อที่ดีที่สุดเท่าที่จะพึงพบได้ในโลกนี้ ท่านเป็นผู้ที่มีบุตรธิดาถึง ๑๑ คน โดยเฉพาะท่านไม่ใช่เป็นผู้ที่มีฐานะมั่งคั่ง แม้กระนั้นท่าน ได้ตั้งใจบำรุงรักษาเลี้ยงดูลูกหลานทุกคนด้วยความเอาใจใส่ โดยเท่าเทียมกัน พยายามอบรมและให้การศึกษาที่ดีที่สุดแก่ลูกถ้วนทั่วทุกตัวคน...........”

ฯลฯ ฯลฯ

๔. ข้อความของ ประสิทธิ

ฯลฯ ฯลฯ

คุณพ่อมิได้ทอดทิ้งให้การศึกษาเป็นเรื่องของโรงเรียนโดยเฉพาะ ท่านยังเป็นธุระเพิ่มการเล่าเรียนทางบ้านขึ้นอีกด้านหนึ่งด้วย ไม่ว่าความเหน็ดเหนื่อยตรากตรำจากงานประจำวันจะมีเพียงไร ทุกเย็นภายหลังอาหารแล้ว ท่านจะเรียกให้พวกลูก ๆ เอาหนังสือและการบ้านมาให้ดู แล้วท่านก็ชี้แจงแนะนำช่วยตรวจตรา และอธิบายเพิ่มเติมให้อีกจนกว่าจะถึงเวลาอันสมควรจึงเข้านอน ท่านได้ปฏิบัติดังนี้เป็นประจำ

ฯลฯ ฯลฯ

๕. ข้อความของ น้อม

ฯลฯ ฯลฯ

"................ตรายน้อย คุ้มใหญ่ คุณพ่อเฝ้าแต่ประคบประหงมลูก ๆ มิให้อนาทรร้อนใจ มีความเมตตาเผื่อแผ่ต่อลูกทุกคน เป็นผู้ที่บูชาเหตุผล และถ้าใครกระทำถูกก็ย่อมสนับสนุนผู้นั้นเสมอ.............."

ฯลฯ ฯลฯ

๖. ข้อความของ นงลักษณ

ฯลฯ ฯลฯ

"..............ท่านไม่ขาดที่จะสอดส่องดูแลอยู่ทุกระยะด้วยความเอ็นดู เป็นต้นในเรื่องการศึกษาท่านได้กวดขันเป็นพิเศษ ก็เพื่อความดีความเจริญความก้าวหน้า ในอนาคตของเด็ก..........."

ฯลฯ ฯลฯ

๗. ข้อความของ บาดหลวงสนิท

ฯลฯ ฯลฯ

"..............ในระหว่างที่ผมศึกษาอยู่ที่โรงเรียนอัสสัญจำได้ดีว่า คุณพ่อคอยเอาใจใส่ต่อการเล่าเรียนและความประพฤติของผมมาก ทุกสัปดาห์ ผมต้องนำสมุดรายงานประจำตัว (Note Book) ไปให้คุณพ่อเซ็นนามในช่องลงเวลา มา ป่วย ลา ขาด และในช่องแสดงความประพฤติ หากคุณพ่อเห็นว่า ผมได้คะแนนความประพฤติต่ำ คุณพ่อจะต้องซักไซ้ไล่เลียงหาต้นสายปลายเหตุ และตำหนิติเตียนสั่งสอนทันที เมื่อมีการสอบซ้อมประจำเดือนและประจำภาค ผมก็ต้องนำสมุดรายงานประจำตัวไปให้คุณพ่อเซ็นนามอีกคราวนี้ คุณพ่อจะตรวจตราคะแนนของแต่ละวิชาอย่างละเอียดถี่ถ้วน แล้วตักเตือนให้เอาใจใส่เรียนวิชาที่เห็นว่ายังอ่อนอยู่ ในด้านการเล่าเรียนประจำวัน คุณพ่อมักจะเอาใจใส่ไต่ถามถึงการบ้าน กวดขันให้ทำการบ้านอยู่เสมอ ผมยังจำได้ดีว่า เมื่อมีข้อสงสัยหรือติดขัดอย่างใด เคยไปถามคุณพ่อขอคำอธิบายเสมอ ส่วนคุณพ่อยินดีแนะนำให้ด้วยความเต็มใจทุกครั้งไม่เคยปรากฏเลยว่า คุณพ่อแสดงอาการเบื่อหน่าย หรือเห็นเป็นการรบกวนแต่อย่างใดเลย ทั้งนี้ ย่อมแสดงให้เห็นว่า คุณพ่อเอาใจใส่ต่อการเล่าเรียนของผมเป็นอย่างดียิ่งตลอดมา...

ฯลฯ ฯลฯ

๘. ข้อความของ พริ้งเพรา

ฯลฯ ฯลฯ

"..............ลูกจะไม่ได้พึ่งโอวาทและคำสั่งสอนของคุณพ่อ ที่พร่ำพูดเตือนให้ลูกประพฤติแต่ในทางที่ดีที่ชอบ ให้มีมานะอดทนในความทุกข์ยาก และมีความมัธยัสถ์ในการจับจ่ายใช้สอย ไม่สุรุ่ยสุร่ายและฟุ้งเฟ้อ เพื่อการดำรงชีวิตของลูกต่อไปในอนาคต จะได้ประสบแต่ความสุขและราบรื่น.............."

ฯลฯ ฯลฯ

๙. ข้อความของ พร้อม

ฯลฯ ฯลฯ

"..............ในด้านการศึกษาได้ส่งเสียให้อยู่ในสถานศึกษา ที่เพียบพร้อมด้วยวิทยาการและศีลธรรมจรรยาตั้งแต่ชั้นปฐม ศึกษา มัธยมศึกษา จนถึงขั้นอุดมศึกษา คุณพ่อผู้มีคุณธรรมอันยิ่งใหญ่ต่อลูก หวังในความเจริญงอกงามของลูกทุกคน จะมีเหตุอันใดเป็นทางพาให้เสื่อมถอยและเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินชีวิตของลูกแล้ว คุณพ่อจะเป็นพ่อที่ให้ความสว่าง ช่วยให้มีมานะที่จะฟันฝ่าอุปสรรคให้รอดพ้นไปโดยตลอดรอดฝั่งเสมอ......"

ฯลฯ ฯลฯ

๑๐. ข้อความของ วิรัช

ฯลฯ ฯลฯ

"..............ท่านทิ้งภาระทั้งสิ้นให้ไว้กับคุณแม่ ให้เป็นผู้ดูแลอบรมลูก ๆ หลาน ๆ สืบแทนท่านต่อไป

วิชาความรู้เป็นสมบัติติดตัวจนสำเร็จเรียบร้อยตลอดมา สามารถประกอบการอาชีพหาเลี้ยงตัวได้โดยเรียบร้อยตราบเท่าทุกวันนี้.............."

ฯลฯ ฯลฯ

๑๑. ข้อความของ ภักดี

ฯลฯ ฯลฯ

"..............สิ่งไรที่เป็นคำพร่ำสอนของคุณพ่อข้าพเจ้าก็จะยึดมั่นเป็นคติประจำใจ และทุกสิ่งทุกอย่าง ซึ่งคุณพ่อ พยายามปั้นข้าพเจ้า ให้เป็นลูกที่ดีแล้ว ข้าพเจ้าขอ น้อมกราบดวงวิญญาณให้คำมั่นสัญญาว่าจะประพฤติตามทุกสิ่งทุกอย่าง เพื่อความสงบสุขแห่งดวงวิญญาณของคุณพ่อที่รัก........."

ฯลฯ ฯลฯ

ที่สุดไม่อาจเว้นที่จะนำเอาข้อความตอนหนึ่งที่บาทหลวงปีเตอร์ กาแรตโตเจ้าคณะซาเลเซียนแห่งประเทศไทยในขณะนั้น (ปัจจุบัน คือ พระคุณเจ้า พณฯ สังฆราช ปีเตอร์ กาแรตโต แห่งสังฆมณฑลราชบุรี) ที่ได้กล่าวสุนทรกถา ณ พิธีฝังศพคุณพ่อหลวงวิจารณ์สุขกรรม ณ สุสาน ถนนสีลม ดังนี้

ฯลฯ ฯลฯ

"๒) ในด้านที่เป็นพ่อบ้านที่ดี คุณหลวงได้อบรมสั่งสอนบุตรด้วยความเอาใจใส่ตั้งแต่เล็กจนโต คุณหลวงเป็นห่วงใยถึงคุณงามความดีของบุตรแต่ละคน จนบุตรได้รับตำแหน่งหน้าที่สูงในวงราชการ นับว่าเป็นผลแห่งความวิริยะอันน่าสรรเสริญของคุณหลวง........."

ฯลฯ ฯลฯ

คุณแม่ทรัพย์ได้ทำหน้าที่แทนคุณพ่อหลวงวิจารณ์อย่างสมบูรณ์จนวาระสุดท้าย ควรแก่การยกย่องของบุตรธิดาไม่น้อยไปกว่าคุณพ่อหลวงวิจารณ์ ปรากฏความดังยกมากล่าว นอกจากนั้นคุณแม่ทรัพย์ยังเป็นผู้ที่มีความโอบอ้อมอารี มีน้ำใจกว้างขวางต่อญาติ-มิตรเป็นที่เทอดทูนอยู่ในบรรดาผู้ที่รู้จักคุณแม่ทรัพย์ ประกอบกับคุณแม่ทรัพย์เป็นผู้ที่มีความสามารถในการผูกมิตรและมีอารมณ์ขันเจือปนอยู่เสมอ จึงในการเจรจาปราศรัยกับผู้ใดไม่ว่าเด็กผู้ใหญ่หรือคนชั้นใด ก็มีแต่เป็นที่ถูกอกถูกใจและนิยมชมชอบของผู้ที่ได้รับฟังในทุกกรณีย์ ความกว้างขวางในด้านเคารพนับถือรักใคร่ในคุณแม่ทรัพย์จึงมีอยู่อย่างน่าชื่นชมในบรรดาผู้ที่รู้จักโดยทั่วไป

คุณแม่ทรัพย์ โดยปกติเป็นผู้มี สุขภาพดีและมี ความแข็งแรง พอสมควร แก่วัย คุณแม่เพิ่งจะเริ่มป่วยออดแอดเล็ก ๆ น้อย ๆ เมื่อปลายปี ๒๕๐๔ และตลอดปี ๒๕๐๕ เรื่อยมา มิได้ไปไหนแม้แต่ไปวัดซึ่งคุณแม่ทรัพย์มิเคยได้ขาดเลยสักวันเดียว มีระยะเวลาหนึ่งที่พอสบายดีก็ได้ออกจากบ้านไป เยี่ยมบ้าน พ ต. เนตร และนายประสิทธิ์ ที่ซอยอาลา-ดิน และได้เลยไปถึงบ้านนายวิจิตร บุตร ที่ถนนพหลโยธิน บางเขน เป็นครั้งสุดท้ายเมื่อวันอาทิตย์ที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๐๕ และจากนั้นต่อมาถึงวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๐๕ คุณแม่ทรัพย์ได้เริ่มป่วยมากตลอดมา ได้รับการพยาบาลรักษาอย่างดีที่สุดแต่ โดยที่อายุอยู่ในวัยสูงเข้าปีที่แปดสิบ พ้นวิสัยที่จะช่วยเหลือให้ดีกว่านั้นได้ คุณแม่ทรัพย์ได้สิ้นใจเมื่อวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๐๕ เวลา ๘.๑๕ น. ในท่ามกลางบุตรหลานถ้วนหน้า โดยอาการสงบ บุตรหลานคุณแม่ทรัพย์ขอกราบขอบพระคุณนายแพทย์ และนางพยาบาลทุกท่านที่ได้ให้ความเมตตา กรุณาช่วยเหลือในการพยาบาลรักษาอย่างสูงสุด

ประการสำคัญที่บุตร หลานจะลืมเสียมิ ได้ก็คือความ กรุณาของ ท่านสังฆ ราชบาทหลวง นางชี มากท่าน ตลอดจนญาติมิตรและผู้คุ้นเคยมากหลายที่ได้มาเยี่ยมคุณแม่ทรัพย์ในระหว่างป่วย จึงขอกราบขอบพระคุณทุกท่านไว้ ณ ที่นี้ด้วย.

บุตร ธิดา
บ้านลุลิตานนท์
๒๘๒ ถนนสีลม
๒๙ กรกฎาคม ๒๕๐๕

ภักดี   พร้อม   ประสิทธิ   วิจิตร   พ.ต. เนตร   บาทหลวงสนิท   วิรัช

พริ้งเพรา   น้อม   คุณแม่ทรัพย์   ถม   นงลักษณ

(ถ่าย ธันวาคม ๒๕๐๐)





คำสอนชั้นปริญญาโท ภาค ๑

ทางรัฐศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์

พุทธศักราช ๒๕๐๓

วิทยาการคลัง และกฎหมายการคลัง

โดย

นายวิจิตร ลุลิตานนท์

บันทึก

การบรรยายวิชาวิทยาการคลัง
และกฎหมายการคลัง
ตามหลักสูตร ชั้นปริญญาโท ภาค ๑
ทางรัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
พุทธศักราช ๒๕๐๓

โดย นายวิจิตร ลุลิตานนท์

สารบาญ

หน้า

หน้า



บันทึก

การบรรยายวิชาวิทยาการคลัง
และกฎหมายการคลัง

ตามหลักสูตรชั้นปริญญาโท ภาค ๑

ทางรัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

พ.ศ. ๒๕๐๓

โดย นายวิจิตร ลุลิตานนท์

๑. คำปรารภ

มหาวิทยาลัยได้มอบหมายให้ข้าพเจ้าเป็นผู้บรรยายลักษณะวิชาวิทยาการคลัง และกฎหมายการคลัง ในปี ๒๕๐๓ นี้ ซึ่งข้าพเจ้ารู้สึกเป็นเกียรติและยินดีรับทำการบรรยายตามความประสงค์ของมหาวิทยาลัย

ในปี ๒๕๐๒ อาจารย์ซึ่งมหาวิทยาลัยได้กำหนดตัวให้เป็นผู้บรรยายในวิชานี้ไม่สามารถมาทำการบรรยายได้ ข้าพเจ้าได้รับคำร้องขอให้ช่วยบรรยายแทน ซึ่งข้าพเจ้าได้ปฏิบัติหน้าที่ไปแล้ว แต่การบรรยายในปีที่แล้วได้กระทำเพียง ๑๐ ชั่วโมง คือตอนปลายของการสอนใน

ภาคสองเท่านั้น และเป็นการกระทันหัน ข้าพเจ้าจึงได้บรรยายไปพอควรแก่ความจำเป็นเฉพาะหน้าขณะนั้น โดยหยิบยกแต่ในเรื่องที่เห็นว่าเป็นสาระสำคัญ และเรื่องที่เป็นของเกิดขึ้นใหม่ ๆ เช่น การปรับปรุงในด้านการคลังและงบประมาณของไทยเป็นต้น นักศึกษาที่มาฟังการบรรยายมีโอกาสจดบันทึกข้อความตามที่ได้บรรยายไว้เท่านั้น ข้าพเจ้ามิได้เขียนบันทึกขึ้นไว้ จึงไม่มีคำบรรยายออกพิมพ์

ในปีนี้ ข้าพเจ้าได้บรรยายแต่เริ่มแรกที่เปิดการบรรยายในภาคหนึ่ง แม้จะมิได้มีเวลาเตรียมตัวมากนัก ข้าพเจ้าก็พยายามทำบันทึกการบรรยายขึ้นไว้ พอให้เป็นคู่มือในการศึกษาค้นคว้าสำหรับนักศึกษาพอควรแก่จำนวนชั่วโมงบรรยายตลอดสมัยปีการศึกษา

การศึกษาในชั้นปริญญาโท สำหรับลักษณะวิชานี้ นักศึกษาย่อมมีพื้นความรู้มาแล้วจากการศึกษาวิชาการคลังในชั้นปริญญาตรี ซึ่งความรู้เหล่านั้นย่อมเป็นพื้นฐานและมีประโยชน์อย่างยิ่งในการศึกษาในชั้นปริญญาโทนี้ ฉะนั้นขอให้เป็นที่เข้าใจว่าสรรพคำบรรยายและตำราใดๆ ในวิชาการคลังอันมีอยู่มากหลาย ไม่ว่าเรียบเรียงขึ้นโดยท่านอาจารย์ผู้ใด ย่อมมีคุณค่า และใช้ประกอบการศึกษาในลักษณะวิชานี้ได้เป็นอย่างดีทั้งสิ้น นอกจากนั้นบรรดาบทกฎหมายต่าง ๆ เกี่ยวด้วยการคลังก็เป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องมีเพื่อใช้ประโยชน์ในการศึกษาด้วย

๒. การศึกษาวิชาการคลัง

ในหลักสูตรชั้นปริญญาตรี ปีที่ ๓ คณะรัฐศาสตร์ มีการศึกษาวิชาการคลัง ส่วนในชั้นปริญญาโท มีการศึกษาวิทยาการคลังและ

กฎหมายการคลัง ทั้งสองวิชามหาวิทยาลัยมิได้วางแนวการสอนไว้ ซึ่งจะเป็นทางช่วยให้ทราบว่า แต่ละวิชาจะสอนอะไรกันบ้าง วิชาการคลังมีอยู่ในหลักสูตรคณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี โดยมีแนวการสอนไว้ดังนี้

การคลัง

"๑. รายได้สาธารณะ การกระจายภาระของรัฐบาล ภาษีทรัพย์สินภาษีเงินได้ ภาษีการค้า และภาษีอากรอื่น ๆ กับทั้งรายได้อื่น ๆ ซึ่งมิใช่ภาษีอากร

๒. รายจ่ายสาธารณะ

๓. งบประมาณ นโยบายทางการคลัง และหนี้สาธารณะ

๔. รัฐพาณิชย์"

สำหรับคณะเศรษฐศาสตร์ ชั้นปริญญาตรีปีที่ ๓ มีวิชาการคลังอยู่ในหลักสูตรเช่นเดียวกัน แต่ไม่มีแนวการสอน ชั้นปริญญาโท มีวิชานโยบายการคลัง ทางเศรษฐกิจ ไม่มีแนวการสอนเช่นเดียวกัน

ในบันทึกคำบรรยาย วิชาการคลัง ของคุณ ป๋วย อึ๊งภากรณ์ สำหรับปริญญาตรี คณะรัฐศาสตร์, เศรษฐศาสตร์ และพาณิชยศาสตร์และการบัญชี พ.ศ. ๒๔๙๖ และ ๒๔๙๗ กล่าวว่า การคลังก็คือการเงินของส่วนกลางของชาติ ซึ่งหมายถึงรัฐบาลและเทศบาลต่าง ๆ ด้วย และแบ่งเรื่องที่ศึกษาไว้เป็น ๕ ภาค คือ ภาค ๑—เงินคงคลัง ภาค ๒—งบประมาณแผ่นดิน ภาค ๓— รายจ่าย ภาค ๔—รายได้ และภาค ๕—หนี้

แต่เดิมมาในหลักสูตรชั้นปริญญาตรี พ.ศ. ๒๔๗๗ เรียกว่ากฎหมายการคลัง ชั้นปริญญาโท เรียกว่า วิทยาศาสตร์การคลัง และกฎหมาย

การคลัง ในครั้งกระนั้น สำหรับหลักสูตรชั้นปริญญาตรี คำสอนกฎหมายการคลัง พ.ศ. ๒๔๗๗ ซึ่งบรรยายโดย ม.จ. สกล วรรณากร วรวรรณ และข้าพเจ้าเอง ได้กล่าวไว้ในตอนต้นว่า ที่จะเข้าใจกฎหมายการคลังจำต้องเข้าใจหลักของการคลังนั้นเอง ซึ่งให้จำกัดความหมายไว้ว่าวิธีที่รัฐบาลหรือเทศบาลจัดการให้ได้เงินมาและใช้จ่ายเงินนั้นไป

แท้ที่จริงแล้ว ถ้ากล่าวถึงการศึกษาวิชากฎหมายการคลัง น่าจะเป็นที่เข้าใจว่า การศึกษาวิชานั้นนำไปสู่ความรู้ในตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวด้วยการนั้นเท่านั้น แต่การศึกษาเพียงตัวบทกฎหมายเท่านั้นหาเป็นการเพียงพอไม่ เราจำต้องค้นคว้าทำความเข้าใจในกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เป็นวิทยาศาสตร์ของวิชานี้อีกด้วย หรือนัยหนึ่งจำต้องศึกษาถึงทฤษฎีและวิธีปฏิบัติต่าง ๆ ประกอบไปด้วย จึงจะเข้าใจการคลังให้ดีได้

สำหรับหลักสูตรชั้นปริญญาโท ที่เรียกว่า วิทยาศาสตร์การคลังและกฎหมายการคลัง นั้น ในคำสอน พ.ศ. ๒๔๗๘ ได้แสดงความมุ่งหมายของลักษณะวิชานั้นไว้อย่างกว้าง ๆ ว่า "เป็นวิชาที่ศึกษาวิถีทางซึ่งรัฐบาล หรือเทศบาลจัดหารายได้มาบริหารกิจการอันเป็นประโยชน์ส่วนรวมที่เป็นหน้าที่ของรัฐบาล หรือเทศบาลพึงจัดทำ และศึกษากฎหมายระเบียบข้อบังคับที่บัญญัติขึ้นเพื่อควบคุมการเงินนั้น"

โดยสรุปแล้ว วิชาการคลังเป็นวิชาที่กว้างขวางมากก็จริงอยู่ แต่คงมีสาระสำคัญอยู่ที่ปัญหาสองประการดังนี้ คือ รัฐมีรายจ่าย รัฐต้องหารายได้มาชดใช้รายจ่ายนั้น

กล่าวโดยทั่วไป วิชาการคลังเป็นส่วนหนึ่งของวิชาเศรษฐศาสตร์ ซึ่งวิชานี้ในปัจจุบันยอมรับกันว่า ในเรื่องใด ๆ ก็ตามของวิชานี้ แม้ใน

หลักการก็ยังไม่บรรลุถึงจุดหมายที่ความคิดเห็นของบรรดาท่านผู้รู้ทั้งหลายจะมีความเป็นเอกฉันท์อย่างสมบูรณ์ได้ ภายหลังสงครามโลกครั้งที่แล้วได้เป็นที่ประจักษ์ว่า ประสพการณ์ต่างๆ ในทางเศรษฐกิจได้มีความผันแปรไปจนอย่างยากยิ่งที่จะปรับเข้าได้กับทฤษฎีอันยุ่งยากต่าง ๆ ที่ได้วางไว้ ซึ่งในระยะเวลาต่อมาจนถึงบัดนี้ กล่าวได้ว่าวิชาเศรษฐศาสตร์ได้งอกงามเจริญขึ้นเป็นอันมาก ได้มีการซักถาม ถกเถียงกันถึงแนวทาง และทางแก้ที่เคยยึดถือปฏิบัติกันมา ได้มีการปรับปรุงและแก้ไขเพื่อให้เข้ารอยกันได้ ซึ่งมุ่งหวังกันว่าชั้นที่สุดการระดมกำลังงานในด้านการศึกษาค้นคว้าอย่างจริงจังย่อมจะบรรลุผล ทำความกระจ่างแจ้งในบรรดาปัญหาต่าง ๆ ที่ถกเถียงกันนั้นได้ แต่อย่างไรก็ตาม ในระยะนี้ข้อโต้เถียงขัดแย้งและข้อสงสัยต่าง ๆ ยังอยู่ในลักษณะเพิ่มพูลทวีขึ้น ฉะนั้น การอ่านบันทึกคำสอนนี้ หากว่าเรื่องใดที่ยังหาความแน่นอนมิได้ และยังไม่กระจ่างแจ้งพอ ก็ขอให้ถือเป็นเรื่องที่ควรอ่านให้ผ่านไปเสียทีหนึ่งก่อน

๓. วิทยาการคลังและกฎหมายการคลัง

วิชาที่เราจะศึกษากันนี้ คงมีความมุ่งหมายและขอบเขตกว้างขวางอยู่มิใช่น้อย และคงจะต้องศึกษาให้รู้ถึงเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการคลัง ดังได้ชี้แจงมาแล้วในข้อก่อน

หากจะแยกออกพิจารณาตามความหมายของคำว่า วิทยาการคลังคืออะไร ก็อาจจะกล่าวได้ว่า เป็นวิทยาที่เกี่ยวด้วยการเงินของฝ่ายปกครอง (government) เป็นวิชาที่ยุ่งยากสลับซับซ้อน ยากที่จะวางกำหนดระเบียบวิธีการให้ตายตัว และเกี่ยวโยงถึงวิชาอื่น ๆ อยู่เป็น

อันมาก เช่น วิชากฎหมาย ซึ่งจำเป็นต้องรู้ทั้งในกฎหมายมหาชน อันมีกฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายปกครอง เพื่อที่จะได้รู้ถึงระบบการปกครองแห่งรัฐ ส่วนประกอบ หน่วยงานสาธารณะ อันจะนำไปสู่ความรู้เรื่องงบประมาณ และกฎหมายเอกชน เพราะการภาษีอากร หนี้สาธารณะย่อมเกี่ยวข้องอยู่กับเรื่องทรัพย์สินภายใต้บทบัญญัติกฎหมายเอกชน นอกจากนั้น ผู้ศึกษาวิชาการคลังจำต้องมีความรู้อย่างดีในวิชาเศรษฐศาสตร์ เพราะงบประมาณของรัฐบาลมีส่วนเกี่ยวข้องสัมพันธ์ต่อเศรษฐกิจของประเทศมากขึ้นโดยลำดับ วิทยาการคลังยังมีความสัมพันธ์กับสังคมวิทยาอย่างใกล้ชิด ดังเช่นในเรื่องหน้าที่ในการเสียภาษีอากร การแสวงหาความเป็นธรรมแก่สังคมในการจัดเก็บภาษีอากร

โดยสรุป ย่อมกล่าวได้ว่า เพื่อพิจารณาปัญหาในทางการคลังให้ละเอียดรอบคอบสุขุม จำต้องพิจารณาทุกด้าน คือ ทางกฎหมาย ทางเศรษฐกิจและทางสังคม

ส่วนความหมายของคำว่า กฎหมายการคลัง คงมีความหมายจำกัดอยู่ในบรรดาตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ทั้งหมด เช่น พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พระราชบัญญัติอื่น ๆ เกี่ยวกับภาษีอากร ทั้งหมด ซึ่งการที่เพียงศึกษาแต่ตัวบทกฎหมายเหล่านี้ โดยปราศจากความรู้ในวิทยาการคลัง เราจะมีความรู้จริงในวิชาการคลังมิได้

อนึ่ง การศึกษาวิชาการคลังนั้น เพื่อให้สมบูรณ์จำต้องฝึกฝนในด้านการปฏิบัติ คือที่จะฝึกฝนตนทำการค้นคว้าจากบรรดาตำหรับตำราเอกสารหรือสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ ที่มีกล่าวอ้างถึงหรือมุ่งหมายถึง ซึ่งเรื่องนี้

เป็นการจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับนักศึกษาชั้นสูง เช่นปริญญาโทนี้ เพราะจะเป็นทางช่วยให้ศึกษาได้ลึกซึ้งโดยวิธีค้นคว้าด้วยตนเอง และฝึกตนให้สนใจต่องานด้านค้นคว้า ซึ่งจะได้ตรวจพบหลักฐานต่าง ๆ ด้วยตนเอง เพื่อประกอบเป็นความรู้ให้กว้างขวางขึ้น

๔. ความสำคัญของการคลัง

มักจะเป็นในยามสงครามหรือในยามการเงินฝืดเคือง ที่ทำให้เกิดความรู้สึกนึกคิดว่าการคลังเป็นเรื่องสำคัญ และเป็นเงื่อนไขสำคัญแห่งการดำเนินการ วิธีการและหลักประกันแห่งอิสสรภาพและอำนาจของบ้านเมือง แต่แท้ที่จริงแล้วไม่ว่าในยามใด ๆ ผู้ปกครองที่ไม่ประมาทย่อมจะต้องถือว่าการคลังเป็นเรื่องสำคัญเสมอ

เอกชนหรือรัฐก็ตาม หากจะกล่าวในเรื่องการเงินแล้วย่อมมีความจำเป็นคล้ายคลึงกัน รัฐก็เหมือนเอกชนสามัญ จะต้องชำระราคาสิ่งของที่ทำการซื้อ และชดใช้ค่าทดแทนเมื่อทำให้เกิดการเสียหาย ทำการกู้ยืมเงิน ดูแลรักษาเงินในคลัง ดำเนินกิจการใด ๆ หรือทำการลงทุนพิทักษ์รักษาทรัพย์สมบัติและทำให้งอกเงยขึ้น ในบรรดารัฐต่าง ๆ ก็เช่นเดียวกับเอกชน มีที่มั่งมีและที่ยากจน มีที่ต้องทำการกู้ยืมเงิน และรับการช่วยเหลือ มีที่ฟุ่มเฟือยสุรุ่ยสุร่ายในการใช้จ่ายเงิน หรือมุ่งที่จะรักษาอำนาจ มีที่ฝักใฝ่ในความเป็นใหญ่ ใช้จ่ายเงินไปในการเตรียมการรุกราน มีที่ประมาทไม่เอาใจใส่ต่อการป้องกันตน และบางทีก็มีที่ฝักใฝ่สันติรับช่วยเหลือโดยเห็นแก่มนุษยธรรมด้วยการช่วยเหลือผู้ต้องประสพภัยพิบัติ และผู้ที่ถูกกดขี่ข่มเหง

โดยผิวเผินนั้น ปัญหาการเงินที่เกิดแก่เอกชนดูก็เหมือนกับของรัฐ คืออยู่ที่ว่าจะหาเงินที่ไหนมาใช้จ่าย ซึ่งหมายความว่า เมื่อมีรายจ่ายเกิดขึ้น ก็จำต้องหารายได้มาชดใช้รายจ่ายนั้น ตรงนี้แหละ คือเงื่อนของปัญหาการเงินซึ่งเราท่านทั้งหลายได้ประสพกันอยู่ และเราไม่อาจแยกเงื่อนของปัญหานี้จากความผูกพันที่เกิดเป็นเงื่อนขึ้น ตลอดจนถึงผลของการแก้เงื่อนนั้น หรือนัยหนึ่งอาจกล่าวได้ว่า ปัญหาการคลังนั้นย่อมต้องย้อนขึ้นไปพิจารณาถึงเหตุที่ก่อให้เกิดปัญหาขึ้น และจะต้องพิจารณาไปโดยตลอดถึงผลที่จะพึงบังเกิดขึ้น ซึ่งทั้งนี้จึงอย่าพึงเข้าใจว่าหน้าที่ของนักการคลังเป็นแต่เพียงปฏิบัติคำวินิจฉัยโดยไม่ต้องพิจารณาถึงเหตุ ซึ่งแท้ที่จริงเขาจะต้องถือเป็นข้อสำคัญยิ่ง การใช้จ่ายเงินไปในเรื่องสุรุ่ยสุร่าย และการใช้จ่ายเงินที่เป็นประโยชน์อันจำเป็น เช่น เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ย่อมแตกต่างกัน อันนี้แหละเป็นปัญหาสำคัญยิ่ง ในทางการคลังนั้น จึงเป็นความจำเป็นที่จะต้องมีระเบียบแบบแผนอันรัดกุมวางไว้ เพื่อให้รู้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการจ่ายเงิน หรือเก็บรายได้นั้น มีอำนาจหน้าที่เพียงใดในการดำเนินการ หรือควบคุมการพิจารณาวินิจฉัยรายจ่ายหรือรายได้

สมมุติตัวอย่างสักเรื่องหนึ่ง เช่นว่า ในการดำเนินชีวิตโดยปกติของเอกชนนั้น บางทีอาจมีกรณีที่ปัญหาการใช้จ่ายได้เกิดขึ้นก่อนที่จะมีการใช้จ่ายเงินนั้นไป เช่นว่าในการซื้อหนังสือเล่มหนึ่ง ปัญหาสำคัญมิใช่อยู่ที่การชำระราคา แต่ที่จะทราบว่าควรจะซื้อหนังสือเล่มนั้นหรือไม่ และเราจะมีเสรีภาพในการเลือกเอาทางใดทางหนึ่งหรือไม่ ในตัวอย่างนี้ เราอาจไม่ประสพปัญหายุ่งยาก เพราะโดยปกติบุคคลที่จะตกลงใจซื้อ

หนังสือ และที่จะทำการซื้อเป็นบุคคลเดียวกัน แต่ถ้าเป็นเรื่องของรัฐในการที่จะซื้อสิ่งต่าง ๆ ทันทีย่อมจะรู้สึกว่า ย่อมจะเกิดผลเกี่ยวกับการขยายตัวของปัญหาในเรื่องการเงิน ซึ่งอาจจะต้องมีปัญหาขบคิดเกี่ยวด้วยนโยบายของรัฐ หรือที่จะต้องพิจารณาแก้ปัญหาวิกฤตกาลทางเศรษฐกิจหรือสังคม และปัญหายิ่งจะยุ่งยากสลับซับซ้อนขึ้นไปอีกเพราะในรัฐนั้นมิได้มีแต่เจ้าหน้าที่ผู้เดียว เทียบอย่างเช่นหัวหน้าครอบครัวที่สามารถจะพิจารณาวินิจฉัยและปฏิบัติการต่าง ๆ ให้ลุล่วงไปได้โดยลำพัง ย่อมมีอำนาจต่าง ๆ หน่วยงานต่าง ๆ มากหลาย ที่จะต้องมีหน้าที่ปฏิบัติการให้เป็นตามระเบียบแบบแผนที่วางไว้ โดยไม่ก้าวก่ายกัน และควบคุมซึ่งกันและกัน ให้การบริหารงานได้เป็นไปโดยถูกต้องเรียบร้อยและรัดกุม

เพื่อแสดงให้เห็นความสำคัญของงานการคลังในทางปฏิบัติ เป็นการสมควรที่จะได้นำการบริหารงานคลังมากล่าวโดยสังเขป เฉพาะบางประเทศที่เป็นมหาอำนาจชั้นนำ และเป็นแบบอย่างที่มีอิทธิพลอยู่เหนือการบริหารการคลังของประเทศไทยอยู่บ้างไม่มากก็น้อย คือ สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศสและสหรัฐอเมริกา ดังนี้

๑. กระทรวงการคลังของสหราชอาณาจักรที่เรียกว่า H.M. Treasury นี้มีลักษณะ คือ

(ก) รัฐมนตรีว่าการคลัง (Chancellor of the Exchequer) เป็นเจ้ากระทรวงก็จริง แต่นายกรัฐมนตรีมีชื่อเป็นประธานในกระทรวง (First Lord of the Treasury)

(ข) ปลัดกระทรวงการคลังเป็นหัวหน้าข้าราชการทั้งหลายของกระทรวงทุก ๆ กระทรวง นายกรัฐมนตรีจะแต่งตั้งปลัดกระทรวงอื่น หรือเจ้าพนักงานการคลัง ผู้ใหญ่ในกระทรวงอื่น ก็แต่โดยคำปรึกษาแนะนำของปลัดกระทรวงการคลัง

(ค) รัฐมนตรีว่าการคลังเป็นหัวหน้ารัฐมนตรีอื่น ๆ ในด้านนโยบายเศรษฐกิจ (รองจากนายกรัฐมนตรี ถือกันเป็นธรรมเนียมว่ารัฐมนตรีพาณิชย์หรือคมนาคม หรือเกษตรมีอาวุโสต่ำกว่ารัฐมนตรีว่าการคลัง)

(ง) H.M. Treasury เทียบกับหน่วยราชการไทยได้ดังนี้คือ สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง กรมบัญชีกลาง สภาเศรษฐกิจแห่งชาติ (ในฐานที่พิจารณาโครงการพัฒนาเศรษฐกิจ) ก.พ. (ในฐานที่เป็นผู้พิจารณาอัตรากำลังเงินเดือน วิธีปฏิบัติราชการ การจัดส่วนราชการ ฯลฯ)

ฉะนั้นจึงมีข้าราชการชั้นพิเศษในกระทรวงการคลังตามส่วนมากกว่าในกระทรวงอื่นมาก

ราชการศุลกากร (รวมกับสรรพสามิต) และราชการสรรพากรนั้นขึ้นอยู่กับรัฐมนตรีว่าการคลังก็จริง แต่แยกออกเป็นทะบวงต่างหาก มีกรมการ (Commissioners) ควบคุมบังคับบัญชา

ก.พ. ของอังกฤษ (Civil Service Commission) มีอำนาจหน้าที่เฉพาะในการสอบคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการเท่านั้น

(จ) ราชการส่วนที่ตรงกับกรมบัญชีกลางของไทยนั้น แยกออกเป็นกองต่าง ๆ แต่ละกองมีหน้าที่เกี่ยวกับกระทรวงอื่น ๑ หรือ ๒ หรือ ๓ กระทรวงโดยเฉพาะ เช่น กอง ๑ มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการกลาโหม ด้านอัตรากำลัง อีกกอง ๑ มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทหารด้านค่าใช้สอยและการจร อีกกอง ๑ มีหน้าที่เกี่ยวกับการพาณิชย์ คมนาคม และเกษตร อีกกอง ๑ ว่าด้วยการมหาดไทย ฯลฯ.

(ฉ) ราชการส่วนที่เทียบได้กับสภาเศรษฐกิจฯ นั้น เรียกว่า Economics Division มักจะมีเจ้าหน้าที่คัดเลือกมาจากผู้สำเร็จปริญญาเศรษฐศาสตร์ และบางทีก็ยืมตัวอาจารย์มหาวิทยาลัยมาสังกัดชั่วคราวสัก ๓-๔ ปี เป็นประโยชน์ทางราชการกระทรวงการคลัง และทางการสอนในมหาวิทยาลัยทั้ง ๒ ฝ่าย

(ช) เนื่องด้วยเงินปอนด์เป็นเงินที่ใช้กันครึ่งโลก และสหราชอาณาจักรมีส่วนได้เสียทางเศรษฐกิจกว้างขวางแทบทั่วโลก ในกระทรวงการคลังจึงมีหน่วยราชการอยู่กลุ่มหนึ่ง (หลายกอง) ว่าด้วยความสัมพันธ์ทางการเงินกับต่างประเทศ (External Finance)

หลักการปฏิบัติราชการคลังที่สำคัญ ก็คือ ความร่วมมือ (Partnership) ระหว่างกระทรวงการคลังกับกระทรวงอื่น ๆ ฉะนั้น แต่ละกระทรวงจึงต้องมีเจ้าพนักงานการคลังผู้ใหญ่ (ชั้นพิเศษ) เรียกว่า Principal Finance officer หรือ Principal Accounting officer

รับผิดชอบทางการงบประมาณ และบัญชีของกระทรวงนั้น ๆ ภายใต้บังคับบัญชาของปลัดกระทรวงนั้น ๆ และปลัดกระทรวงต่าง ๆ ต้องรับผิดชอบควบคุมการจ่ายเงินตามงบประมาณโดยละเอียด

การควบคุมปฏิบัติตามงบประมาณโดยเคร่งครัดในรายละเอียดนั้นเป็นหน้าที่อำนาจความรับผิดชอบของปลัดกระทรวงแต่ละกระทรวง

เนื่อง ด้วย กระทวงการคลัง มีความ สำคัญ ถึง ขนาดดั่งกล่าวข้างต้น จึงมีธรรมเนียมอยู่ว่า จะต้องมีการโอนข้าราชการไปมาจากกระทรวงการคลัง มาไปกระทรวงอื่น ๆ และกลับกัน เช่น ข้าราชการคนหนึ่งอาจจะเคยเป็นผู้ช่วยหัวหน้ากองอยู่ในกระทรวงการคลัง ต่อมาโอนไปเป็นหัวหน้ากองที่กระทรวงมหาดไทย แล้วโอนกลับมาเป็นรองอธิบดีที่กระทวงการคลัง ต่อมาโอนไปเป็นอธิบดีที่กระทรวงเกษตร จากนั้นโอนไปเป็นรองปลัดกระทรวง (คน ๑ ในหลายคน) ของกระทรวงการคลัง แล้วโอนไปเป็นปลัดกระทวงพาณิชย์ เป็นต้น เป็นที่รับรองกันทั่วไปว่าวิธีการนี้เป็นประโยชน์แก่ราชการดี

๒. กระทรวงการคลังของฝรั่งเศสเรียกว่า Ministere des Finances มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นเจ้ากระทรวง ตรงกันข้ามกับอังกฤษ แต่เดิมมิได้ถือว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีความ

สำคัญเป็นเอกในคณะรัฐมนตรี อย่างไรก็ดีโดยลำดับต่อมา ด้วยปัญหาสำคัญ ๆ ในทางการคลัง ฐานะทางการเมืองของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้มีความสำคัญยิ่งขึ้นตลอดมา และนโยบายการคลังซึ่งแต่ก่อนถือกันว่าต้องเดินตามนโยบายทั่วไปของรัฐบาลนั้น ได้เปลี่ยนเป็นนโยบายการคลังมีความสำคัญเหมือนนโยบายทั่วไป

หน่วยงานของกระทรวงการคลังฝรั่งเศสแบ่งออกเป็นส่วนใหญ่ ๆ ดังนี้

ส่วนกลาง ได้แก่สำนักรัฐมนตรี สำนักผู้ตรวจการคลัง งานเกี่ยวกับตัวคน และวัสดุ ซึ่งมีการแบ่งแยกออกเป็นกองและแผนกต่างๆ ตามรูปงาน

นอกจากนี้ งานกระทรวงการคลังย่อมแบ่งออกได้เป็น ๓ แขนงใหญ่ ๆ ดังนี้

งานเกี่ยวกับงบประมาณ มีหน้าที่จัดทำงบประมาณ ควบคุมการปฏิบัติตามงบประมาณ และที่จะติดตามปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับการคลัง

งานเกี่ยวกับ เครดิต มีหน้าที่ดำเนินงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามงบประมาณ ในส่วนที่เกี่ยวกับการจ่ายเงินจากคลัง หน้าที่เกี่ยวกับการบัญชี ควบคุมการออกธนบัตร การเงินตราและตลาดเงิน รวมทั้งเหรียญตราเป็นงานผนวก

งานเกี่ยวกับการภาษีอากร ทำหน้าที่ตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ เกี่ยวกับการประสานงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีหน้าที่ในการเก็บภาษีอากร ซึ่งในปัจจุบันแบ่งเป็นสองส่วนใหญ่เท่านั้น คือ ภาษีสรรพากร ศุลกากรและภาษีทางอ้อม นอกจากนั้นมีหน่วยงานเกี่ยวกับ

สาธารณะสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งการจัดหน่วยงานดังนี้มิใช่เพื่อการประหยัดอย่างเดียว แต่เพื่อระดมกำลังในการต่อสู้กับการหลีกเลี่ยงภาษีและรัดกุมในการจัดเก็บภาษีอากรด้วย นอกจากนี้ก็มีงานห้องวิทยาศาสตร์ผนวกอยู่ด้วย

ในที่สุดรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีหน้าที่สำคัญเกี่ยวกับการเตรียมข้อเสนอกฎหมายงบประมาณประจำปี และข้อต่อสู้ต่าง ๆ ในการเสนองบประมาณต่อรัฐสภา

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่า ประเทศฝรั่งเศสในปี ๑๙๒๕ และระยะปี ๑๙๓๐-๑๙๓๔ ได้เคยมีการแบ่งงานกระทรวงการคลัง แยกออกเป็นอีกกระทรวงหนึ่ง เรียกว่า กระทรวงงบประมาณ Ministere du Budget มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงรับผิดชอบอีกคนหนึ่งต่างหาก ทั้งนี้เนื่องมาจากเหตุผลว่างานการคลังมีมากมายยุ่งยากซับซ้อน จึงได้แบ่งงานเกี่ยวกับงบประมาณออกเป็นกระทรวงหนึ่งต่างหาก เท่ากับเป็นการแบ่งเบาภาระกระทรวงการคลัง และต่างกับในสหรัฐอเมริกาและประเทศไทย ที่แบ่งงานที่เกี่ยวกับงบประมาณไปเป็นภาระของสำนักงบประมาณ ที่เป็นหน่วยงานขึ้นกับสำนักประธานาธิบดี หรือสำนักนายกรัฐมนตรี ดังจะกล่าวถึงต่อไปนี้

๓. ประเทศไทยเดินตามแบบอย่างสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีกระทรวงการคลังเรียกว่า Treasury Department และมีส่วนงานเรียกว่าสำนักงบประมาณ Budget Bureau ขึ้นอยู่กับสำนักประธานาธิบดี ฉะนั้นสำนักงานงบประมาณของไทย ซึ่งขึ้นอยู่กับสำนักนายกรัฐมนตรี มีผู้อำนวยการเป็นหัวหน้าสำนักงานมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำงบประมาณ

และจัดทำงวดเงินของหน่วยราชการต่าง ๆ รวมทั้งให้อำนาจในการเรียกให้รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เสนอรายงานอีกด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้รับผิดชอบในการควบคุมการเบิกจ่ายเงิน ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติงบประมาณ รวมทั้งมีอำนาจในการกำหนดระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการรับจ่ายเงิน การทำบัญชี การนำเงินส่งคลัง และเงินทดลองราชการ ซึ่งมีกรมบัญชีกลางเป็นเจ้าหน้าที่ประจำดำเนินการ นอกจากนั้น สำหรับกระทรวงการคลังคงมีส่วนงานสำคัญ ได้แก่สำนักงานปลัดกระทรวงทำหน้าที่บริหารงานส่วนกลาง งานเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากรได้แก่กรมสรรพากร กรมสรรพสามิต กรมศุลกากร และงานในหน้าที่กรมธนารักษ์ เกี่ยวกับงานราชพัศดุ งานโรงงานกระษาปณ์และเงินตรา

โดยที่สำนักงานงบประมาณเป็นผู้จัดทำงบประมาณ นายกรัฐมนตรีจึงเป็นผู้เสนองบประมาณต่อรัฐสภา เช่นเดียวกับในสหรัฐอเมริกาที่ถือว่างบประมาณเป็นงานของประธานาธิบดี และเป็นผู้เสนอต่อรัฐสภา งบประมาณที่นายกรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภานั้น มีสาส์นงบประมาณประกอบด้วยคำแถลงของนายกรัฐมนตรีต่อสมาชิกรัฐสภา แสดงสาระสำคัญของงบประมาณประจำ เกี่ยวกับสถานะการเศรษฐกิจ นโยบายการคลัง รายได้และเงินกู้ที่จะนำมาใช้จ่ายในการบริหารงานของประเทศ ทำนองเดียวกับในสหรัฐอเมริกา ที่มีสาส์นของประธานาธิบดี (President message) ต่อสภาคองเกรส ในการเสนองบประมาณ

๕. การคลังเกี่ยวกับนโยบายการเมือง นโยบายทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างไร

รัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการคลังของแผ่นดิน ฉะนั้น การดำเนินการคลังจึงเป็นไปตามนโยบายทางการเมืองของรัฐบาล เราจะเรียนรู้ได้จากประวัติศาสตร์ว่า การคลังสัมพันธ์ไปกับการเมืองอย่างไร ปัญหาการคลังได้เกิดขึ้นและได้มีการแก้ปัญหานั้นอย่างไร สืบมาจนกระทั่งว่าการทำงบประมาณปฏิบัติกันอย่างไร อำนาจอนุมัติงบประมาณเป็นศูนย์กลางที่จะพิจารณาวินิจฉัยรายได้และรายจ่าย เป็นจุดรวมอำนาจ ซึ่งได้แก่อำนาจทางการเมืองของรัฐนั้นเอง

การดำเนินการจ่ายและการจัดเก็บรายได้ทั้งหลายย่อมรวมอยู่ในงบประมาณ งบประมาณจึงเป็นที่รวมรายจ่ายและรายได้ที่กำหนดไว้และเป็นที่ปราศจากสงสัยว่า บรรดารายจ่ายและรายได้นั้นย่อมต้องเป็นไปตามนโยบายทางการเมือง และการกำหนดรายจ่ายรายได้ย่อมมีผลทางเศรษฐกิจ และสังคมด้วย

ทัศนะทางเศรษฐกิจและสังคมอันเกี่ยวเนื่องดำเนินกับการคลังนั้นอาจจะเป็นเสรีนิยมหรือสังคมนิยม

แต่ดั้งเดิมมาจนกระทั่งปลายคริสตวรรษที่ ๑๙ คือจนถึงมหาสงคราม ๑๙๑๔ การดำเนินการคลังหนักไปในแนวความคิดที่เป็นเสรีนิยม ซึ่งเป็นการตรงกันข้ามกับปัจจุบันที่มีการแซกแซงของรัฐเข้าไปในการ เศรษฐกิจและสังคมมากขึ้นโดยลำดับ อันเป็นแนวความคิดของสังคมนิยม

ในระบบเสรีนิยมถือเป็นหลักว่า รัฐพึงดำเนินการคลังไปโดยมิต้องมีจุดหมายในทางเศรษฐกิจหรือสังคม ฉะนั้น ในระบบเสรีนิยม รัฐจึงไม่มีหน้าที่รักษาดุลยทางเศรษฐกิจ เพราะถือว่าดุลยนั้นพึงกำหนดและเป็นไปได้โดยตนเอง ในระบบนี้จึงไม่ยอมรับข้อพิจารณาใด ๆ ทางเศรษฐกิจและสังคมในการดำเนินการคลัง ซึ่งเป็นการตรงกันข้ามกับระบบสังคมนิยมที่ถือว่า รัฐมิเพียงควบคุมเท่านั้น แต่จำต้องแซกแซงเข้าไปในชีวิต เศรษฐกิจ และสังคม ฉะนั้น ทัศนะทางเศรษฐกิจและสังคมในงบประมาณแผ่นดินจึงแสดงออกให้เห็นได้เป็นการชัดแจ้ง ในการดำเนินการคลังจึงเป็นปัญหาว่าการแซกแซงนั้นควรเป็นไปเพียงใด

๖. ความสัมพันธ์ของการคลัง การเศรษฐกิจ และสังคม

ได้กล่าวมาแล้วว่าบรรดารายจ่ายและรายได้ของรัฐบาลย่อมปรากฏอยู่ในงบประมาณ งบประมาณจึงมีวัตถุที่ประสงค์ที่จะกำหนดและอนุมัติรายจ่ายและรายได้ และพร้อมกันไปที่จะจัดให้มีดุลยภาพด้วย ซึ่งถ้าจะยึดมั่นเอาแต่ในทัศนะทางการเมืองโดยเฉพาะ เราก็อาจกล่าวได้ว่า การเลือกรายจ่ายและรายได้ และการรักษาดุลยภาพย่อมมุ่งเฉพาะในด้านการเมือง และจะมีผลก็เฉพาะในด้านการเมืองเท่านั้น แต่แท้ที่จริงการกำหนดรายจ่ายและรายได้จะกระทำโดยถูกต้องมิได้หากมิได้พิจารณาถึงความสัมพันธ์กับชีวิตทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งประชาชาติ เป็นความจริงว่าอำนาจทางการเมืองเท่านั้นที่มีความรับผิดชอบต่อการพิจารณาวินิจฉัยในเรื่องการคลัง แต่การพิจารณาวินิจฉัยนั้นจะยึดถือเอาแต่แนวความคิดทางการเมืองหาได้ไม่ จำต้องมีแนวความคิดทางเศรษฐกิจและสังคมด้วย ทั้งในเหตุและผล

ต่อไปนี้จะได้ลองพิจารณาการคลังในเรื่องรายจ่ายและรายได้ ว่ามีผลในทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างไร

รายจ่ายในงบประมาณแผ่นดินเราพึงแบ่งแยกออกได้เป็น ๓ ประเภทใหญ่ดังนี้ คือ

๑. รายจ่ายในการบริหาร อันได้แก่รายจ่ายที่จำเป็นแก่การบริหารงานสาธารณะ ซึ่งมีภาระประจำวัน เช่น ค่าบริการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่และสิ่งของ ตลอดจนค่าพัฒนาและบูรณะต่าง ๆ รายจ่ายประเภทนี้แต่ก่อนมีจำนวนใกล้เคียงกับยอดรวมของงบประมาณ เพราะในระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมนั้น รัฐทำหน้าที่รัฐตำรวจ คือ ถือว่ามีหน้าที่เพียงแต่ให้การบริหารงานสาธารณะโดยเฉพาะดำเนินไปได้เท่านั้น ในปัจจุบันรายจ่ายประเภทนี้กำลังเพิ่มทวีขึ้นโดยลำดับ เพราะความขยายตัวอันมิหยุดยั้งของงานสาธารณะ แต่มีข้อสังเกตว่ารายจ่ายประเภทนี้เมื่อเทียบกับยอดรวมของรายจ่ายแล้วมีส่วนลดน้อยถอยลงโดยลำดับด้วย

๒. รายจ่ายในการรับช่วง อันเป็นรายจ่ายที่ปรากฏในงบประมาณแผ่นดิน โดยมิใช่เป็นรายจ่ายอันแท้จริงของรัฐบาล เป็นแต่เพียงรายจ่ายที่ผ่านงบประมาณ คือหมายความว่า รัฐบาลเก็บเงินรายได้แล้วนำไปจ่ายให้แก่ผู้ได้รับประโยชน์ ตัวอย่างรายจ่ายประเภทนี้ ได้แก่รายจ่ายชำระหนี้เงินกู้ ที่ชำระให้แก่นายทุน เงินบำนาญ จ่ายให้แก่ผู้รับบำนาญ เงินอุดหนุน จ่ายให้แก่รัฐวิสาหกิจบางอัน และรายจ่ายเกี่ยวด้วยการประกันสังคม ฯลฯ เป็นต้น

๓. รายจ่ายในการลงทุน ซึ่งตรงกับรายจ่ายในลักษณะเป็นทุนของเอกชน เพื่อขยายเพิ่มพูลทรัพย์สมบัติหรือการประกอบการต่าง ๆ

รัฐบาลจ่ายไปในลักษณะอย่างเดียวกับรายจ่ายในการปกครอง แต่มีลักษณะเป็นการแสวงหาประโยชน์ คือไม่ใช่จ่ายหมดสิ้นเปลืองไป แต่เป็นการเพิ่มพูลทรัพย์สมบัติของรัฐ เป็นรายจ่ายที่เกิดดอกออกผลสำหรับอนาคตอันใกล้หรือไกล ซึ่งรายจ่ายประเภทนี้รวมถึงรายจ่ายในการก่อสร้างและจัดหาวัสดุ

ผลในทางเศรษฐกิจของรายจ่ายสาธารณะดั่งกล่าวมา ในครั้งกระโน้นถือกันว่า รายจ่ายสาธารณะใดๆย่อมเป็นเสมือนหนึ่งการบริโภคทรัพย์ เป็นการสิ้นเปลืองเสียหายต่อเศรษฐกิจของชาติ ซึ่งข้อพิจารณาทั้งนี้เป็นการผิดพลาดที่สืบเนื่องมาจากความคิดของผู้ยึดมั่นในเศรษฐกิจเสรีนิยม ซึ่งถือเอาทีเดียวว่า รายจ่ายใดของรัฐบาล เป็นการหมดสูญสิ้นเปลืองในลักษณะสุรุ่ยสุร่าย และพยายามจะโน้มนำให้เชื่อว่า รายจ่ายสาธารณะนั้น เป็นการจ่ายที่สูญสิ้น และเศรษฐกิจของชาติจะรุ่งเรืองได้มากน้อยเพียงไรก็อยู่ที่การตัดทอนรายจ่ายสาธารณะให้ยิ่งน้อยลงเพียงนั้น

ข้อพิจารณาดั่งกล่าวนี้จะเห็นได้ว่าไม่ชอบด้วยเหตุผลนัก เพราะความจริงรายจ่ายสาธารณะทุกประเภทย่อมถือได้ว่า เป็นความต้องการในทรัพย์สินหรือบริการ คือ เสมือนหนึ่งเป็นข้อสาระแห่งการผลิตของชาติ ความต้องการนี้ย่อมมีผลโดยตรงต่อประดิษฐกรรม หากว่าเป็นความต้องการในทรัพย์สินที่เป็นสิ่งบริโภคหรือวัสดุต่าง ๆ แต่ถ้าเกี่ยวด้วยเป็นการจ่ายเงินเดือนและค่าจ้าง ย่อมมีผลโดยอ้อม แต่ก็เป็นรายจ่ายที่มีสมรรถภาพ เพราะรายจ่ายนั้นช่วยยกระดับการครองชีพของผู้รับ

ประโยชน์ การคำนวณการเพิ่มขึ้นของผลิตผลแห่งชาติเนื่องจากรายจ่ายสาธารณะเป็นสิ่งยากที่จะทำได้ เพราะผลที่เกิดขึ้นไม่ตรงกับปริมาณของรายจ่ายทุกอันไป ทั้งนี้เนื่องจากความยุ่งยากสลับซับซ้อนของชีวิตเศรษฐกิจ อันมีสายทางเดินที่เป็นไปได้ต่าง ๆ พ้นวิสัยที่จะติดตามและถือเอาเป็นหลักหรือระเบียบที่แน่นอนได้

ด้วยการพิจารณารายจ่ายสาธารณะในลักษณะทั่ว ๆ ไปดั่งกล่าวมา จึงเป็นที่ประจักษ์ว่าความสัมพันธ์ต่าง ๆ แห่งมวลรายจ่ายสาธารณะย่อมมีความสำคัญยิ่งยวดในการกำหนดฐานะทางเศรษฐกิจของงบประมาณและเราจะไม่ทราบถึงผลของการคลังต่อการเศรษฐกิจโดยละเอียดได้หากมิได้ทราบถึงรายละเอียดในการจ่าย ยกตัวอย่างเช่นรายจ่ายในการรับช่วงนั้น เมื่อตกเป็นรายได้อันเป็นผลแก่ผู้รับประโยชน์นั้น หาใช่ว่าเป็นการไปลดรายได้ของชาติไม่ และจะถือว่ารายจ่ายประเภทนี้ไม่มีผลแก่การเศรษฐกิจแต่อย่างใดก็มิได้ เพราะเป็นการยากที่จะคำนวณได้แน่นอนว่าเงินที่ผู้ได้รับรับประโยชน์ไปนั้น จะนำไปใช้จ่ายตามที่คาดคเนไว้หรือไม่

ส่วนสำหรับรายรับนั้น ก็เช่นเดียวกับรายจ่าย เป็นการสมควรที่จะได้มีการวิเคราะห์และวิจัยในทางเศรษฐกิจและสังคมด้วย ทั้งควรที่จะได้กระทำเช่นนั้นโดยแบ่งแยกเป็นประเภทรายรับต่าง ๆ ด้วย

เพื่อประโยชน์ในการนี้เราพอจะแบ่งแยกรายได้ออกได้เป็นสามประเภทใหญ่เช่นเดียวกับรายจ่าย โดยตัดรายได้จากทรัพย์สินของรัฐออกเสีย เพราะเป็นจำนวนเพียงเล็กน้อยเมื่อเทียบกับรายได้รวม คือรายได้จากภาษีอากร เงินกู้ และวิธีการเงินตรา

๑. ภาษีอากร เป็นรายได้ที่ไม่มีความสำคัญในสมัยดั้งเดิม แต่ปัจจุบันเป็นรายได้ที่สำคัญและสามัญ สำหรับการกระจายภาระในรายจ่ายสาธารณะไปในบรรดาประชากรของประเทศ รายได้ประเภทนี้รวมถึงหน้าที่ที่รัฐกำหนดภาระแก่ราษฎรผู้เสียตามความสามารถของแต่ละบุคคล คือภาษีโดยแท้จริง และหน้าที่ที่รัฐกำหนดให้ต้องเสียเมื่อได้รับประโยชน์ในบริการใด ๆ ที่จัดให้ คือค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ผลของการเก็บภาษีอากรแก่การเศรษฐกิจและสังคมมีความสำคัญอย่างยิ่งและมากมาย และมีปัญหาสำคัญ ๆ ที่จะต้องพิจารณา ดั่งเช่นจะพึงเก็บภาษีจากทรัพย์สินและธุรกิจอันใด จะควรกำหนดอัตราเก็บอย่างไร ควรจะเลือกระบบภาษีอันใด โดยพิจารณาว่าจะเป็นภาระหนักเบาแก่ราษฎรจำพวกใด หรือแก่ธุรกิจประเภทใด และจะมีผลให้ผลักภาระเข้าไปในราคาได้ยากง่ายเพียงใด โดยสรุปการจัดเก็บรายได้ประเภทนี้ย่อมมีผลกระทบกระเทือนต่อการเศรษฐกิจและสังคมเสมอ

๒. เงินกู้ เช่นเดียวกับเอกชน รัฐย่อมจะแสวงหาเครดิตเพื่อได้เงินมาใช้จ่าย รายได้ประเภทนี้ย่อมมีผลแก่การเศรษฐกิจและสังคมเช่นเดียวกัน นโยบายการกู้เงินเป็นธรรมดาย่อมขึ้นอยู่กับตลาดเงินหรือการคลังของรัฐ และใช่ว่าจะอยู่ในลักษณะเป็นที่พอใจได้เสมอไป การกู้เงินของรัฐย่อมมีผลโดยทันทีแก่ตลาดเงิน ซึ่งอาจมีผลทั้งในทางทำให้เกิดการระส่ำระสาย หรือแก้การระส่ำระสาย นโยบายการกู้เงินทุกราย ย่อมมีผลเป็นการโอนภาระในรายจ่ายสาธารณะโดยให้ไปตกอยู่แก่คนรุ่นหลัง ซึ่งจะต้องรับภาระในการชำระต้นเงินกู้และดอกเบี้ย ผลใน

ทางเศรษฐกิจและสังคมย่อมมีอยู่เสมอ และกระทบถึงการออมทรัพย์และเงินทุน ทั้งปัญหาเกี่ยวด้วยเรื่องเงินกู้ยิ่งจะยุ่งยากขึ้นไปอีกหากเป็นการกู้เงินระหว่างรัฐ

๓. วิธีการเงินตรา เป็นวิธีการหารายได้ที่ยุ่งยากสักหน่อย ในทางปฏิบัติก็กระทำกันโดยพิมพ์ธนบัตรออกให้แก่คลัง การออกธนบัตรเป็นเรื่องที่ศึกษากันแล้วในเรื่องเงินตรา ซึ่งการศึกษาในเรื่องระบบเงินตราจะบอกให้เราทราบได้ว่า มีเงื่อนไขเป็นเช่นใดในการที่ธนาคารออกธนบัตรจะพิมพ์ธนบัตรออกมาได้ เช่นว่าจะต้องมีทุนสำรอง เป็นทองคำ เป็นเงินตราต่างประเทศสกุลใด หรือว่าเป็นเอกสารทางธุรกิจที่รับซื้อลดไว้ และอาจใช้ระบบพิเศษที่ธนาคารพิมพ์ธนบัตรออกให้คลังได้โดยรับแลกเปลี่ยนกับตั๋วเงินคลัง ซึ่งวิธีนี้ไม่ใช่เป็นวิธีธรรมดา และธนบัตรที่ออกมามิได้มีค่าจริงเช่นวิธีแรก เพราะออกมาในลักษณะที่จะแก้ปัญหาการขาดแคลนเงินของคลัง หรือเพราะงบประมาณขาดทุนซึ่งมักเป็นเรื่องที่จะต้องใช้เวลานานสำหรับการเยียวยา และย่อมมีผลทำให้เงินตรามีค่าลดน้อยถอยลง และราคาสูงขึ้น อันส่งผลแก่การเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างไม่มีปัญหา

ด้วยการแบ่งประเภทรายได้ดังกล่าวมาย่อมจะพิจารณาได้เช่นเดียวกับกรณีรายจ่ายว่า การจัดเก็บรายได้ในประเภทต่าง ๆ เหล่านั้นแต่ละอันมีผลแก่เศรษฐกิจและสังคมอย่างไร

ในส่วนที่เกี่ยวด้วยรายได้จากภาษีอากรนั้น ย่อมมีผลโดยตรงแก่ระบบทรัพย์สินและการประกอบธุรกิจต่าง ๆ ในปัจจุบันเชื่อกันว่าการ

เก็บภาษีอากรเป็นรายได้ในงบประมาณที่เหมาะสมที่สุด และภาษีอากรเท่านั้นที่จะช่วยรักษาความปลอดภัยทางเศรษฐกิจของบ้านเมืองไว้ได้โดยนัยเดียวกับเรื่องรายจ่าย หากเรามีหนทางตัดทอนลงไปได้เท่าใด สำหรับรายได้กลับกันหากเรามีหนทางจัดเก็บให้ได้มากเท่าใด ก็ย่อมเป็นผลดีแก่งบประมาณเท่านั้น ในการวิจัยทางเศรษฐกิจก็ปรากฏแจ้งชัดว่าผลของภาษีต่อการเศรษฐกิจนั้น ย่อมต่างกันตรงกันข้ามกับในเรื่องรายจ่าย ไม่ว่าเป็นรายจ่ายในการบริโภคหรือรายจ่ายในการลงทุน ซึ่งในรายจ่ายทั้งสองประเภทนี้มีผลต่างกันอยู่ที่เป็นการพัฒนารายได้ของชาติหรือไม่ ในลักษณะเช่นนี้ภาษีซึ่งทำหน้าที่เสมือนเป็นห้ามล้อ ดังเช่นในรายจ่ายประเภทการบริโภคนั้นภาษีย่อมทำหน้าที่ลดรายได้ ซึ่งอาจเป็นโดยกระทบโดยตรงแก่รายได้ที่ทำให้ลดน้อยลง หรือโดยรวมเข้าไปอยู่ในราคาซึ่งเป็นผลทำให้สมรรถภาพในรายจ่ายลดลง สำหรับรายจ่ายในการลงทุนนั้น ส่วนใดที่แบ่งไปในการจ่ายเพื่อการบริโภค ก็เป็นธรรมดาย่อมทำให้ราคาต้นทุนสูงขึ้น ข้อพิจารณาต่าง ๆ เหล่านี้ย่อมเป็นประโยชน์ในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการภาษีอากร ซึ่งอาจบรรลุถึงผลในการพิจารณารายจ่ายที่เพิ่มขึ้นโดยลำดับนั้น หากจะต้องจัดเก็บภาษีอากรเพิ่มขึ้น ก็จะต้องหาทางให้บรรเทาลงเพื่อประโยชน์แก่การเศรษฐกิจของชาติ

สำหรับรายได้จากการกู้เงินและวิธีการเงินตรานั้น ย่อมมีผลแก่การเศรษฐกิจของชาติในลักษณะที่แตกต่างกันออกไป ว่าตามหลักการกู้เงิน ย่อมมีผลเป็นการระดมเรียกเอาเงินที่ออมมา หรือนัยหนึ่งเป็นการ

เปลี่ยนแปลงอำนาจซื้อทรัพย์สินหรือการจ่ายค่าบริการแก่เงินที่อยู่นิ่งเฉย สำหรับการสร้างเงินตราออกมานั้น จะเป็นในลักษณะให้กู้ยืมหรือจ่ายเกินบัญชีให้แก่รัฐบาล ย่อมมีผลเป็นการเพิ่มกำลังซื้อโดยทั่วไป หรือนัยหนึ่งเป็นการเพิ่มความต้องการในการบริโภคหรือสิ่งของมากขึ้น ซึ่งผลนั้นดูจะเป็นการดีแก่ประดิษฐกรรมของชาติ แต่ก็จำต้องระมัดระวังต่ออันตรายบางประการ ดังเช่นว่าหากการกู้สาธารณะช่วยให้ความสะดวกแก่การลงทุนของรัฐ ก็ย่อมเป็นการแข่งขันแก่การลงทุนของเอกชน เพราะเป็นการทดเอาเงินออมไปและเป็นการทำให้อัตราดอกเบี้ยสูงขึ้น ซึ่งเป็นการทำให้การลงทุนของเอกชนมีค่าใช้จ่ายสูงขึ้น นอกจากนั้นการผลิตเงินตราออกมา หากเป็นการลดอำนาจซื้อ ใคร ๆ ก็ย่อมทราบดีว่ามีผล ทำให้เกิดเงินเฟ้อขึ้นได้ ด้วยข้อพิจารณาดังกล่าวมาย่อมจะเห็นได้ว่า การที่จะต้องค้นคว้าสอบสวนให้ทราบโดยชัดแจ้งว่าผลในทางเศรษฐกิจและสังคมของรายได้ประเภทต่าง ๆ นั้น เป็นอย่างไร หากละเว้นการปฏิบัติเช่นนี้สำหรับนักการคลังก็เท่ากับทำงานแบบตามบุญตามกรรม

ข้อพิจารณาโดยทั่วไปในเรื่องรายจ่ายและรายได้ดังกล่าวมาข้างบนนี้ ย่อมทำให้ทราบความสำคัญที่สองเรื่องนี้ได้ส่งผลไปถึงการเศรษฐกิจและสังคมอย่างไร ปัญหาต่อไปจึงอยู่ที่จะต้องศึกษาถึงการที่รายจ่ายและรายได้ ได้มาเผชิญกันเข้า และทำอย่างไรจะก่อให้เกิดดุลยภาพในงบประมาณตลอดจนพิจารณาถึงผลทางเศรษฐกิจ และสังคมของดุลยภาพแห่งงบประมาณนั้น

ปัญหาเรื่องดุลยภาพแห่งงบประมาณเป็นปัญหาใหม่ในวิทยาการคลัง เพราะแต่ดั้งเดิมมานั้นย่อมถือกันว่าความจำเป็นที่ต้องรักษางบประมาณให้ได้ดุลยภาพนั้นเป็นสิ่งแน่แท้จะหลีกเลี่ยงเสียมิได้ และมีคำอธิบายให้เข้าใจกันง่าย ๆ ในหลักสำคัญประการนี้ว่า งบประมาณที่ดีนั้น คืองบประมาณที่ไม่ขาดทุน ซึ่งทั้งนี้ยังมีข้อที่ควรเสริมต่อไปอีกว่า หากถือกันเป็นหลักว่า ดุลยภาพแห่งงบประมาณเป็นความจำเป็นแล้วอย่างน้อยก็จำต้องถือเอาดุลยภาพชนิดเข้มงวดกวดขันเด็ดขาด คือหมายความว่าต้องไม่ให้มีรายได้เกินรายจ่ายแม้แต่เล็กน้อยที่สุด ในทางทฤษฎีจากตำราครูชั้นนำกล่าวว่ารายได้ทั้งหลายนั้นหากมิได้กลืนไปหมดสิ้นด้วยรายจ่ายย่อมเป็นการต้องห้าม เพราะจะเป็นการแสดงถึงการที่บังคับเอาทรัพย์สินของเอกชนมาโดยไม่เป็นธรรม และส่วนเกินของรายได้จะเป็นช่องทางก่อให้เกิดรายจ่ายเพิ่มขึ้นซึ่งว่ากันในทัศนะของนักการคลังที่ดีพึงควบคุมรายจ่ายโดยเข้มงวดกวดขัน มิใช่มุ่งพัฒนารายจ่าย ให้เจริญงอกงามขึ้น

การเสนอหลักการว่าด้วยดุลยภาพแห่งงบประมาณดังกล่าวมา เป็นเรื่องของตำราเก่า ซึ่งว่าโดยสภาพของงบประมาณตามทัศนะหรือความคิดเห็นในปัจจุบัน ย่อมมีข้อพิจารณาผิดแผกออกไป ในประการสำคัญก็คือ วิวัฒนาการแห่งรายจ่ายสาธารณะและมีการเกิดขึ้นของรายจ่ายประเภทใหม่ ๆ ควบคู่กันไปกับรายจ่ายในการบริหาร ปัญหาจึงเกิดขึ้นว่าจะเป็นการชอบด้วยเหตุผลหรือไม่ ที่จะถือหลักดุลยภาพแห่งงบประมาณอย่างที่เคยมาเพราะในทางปฏิบัติปรากฏว่าความยุ่งยากมีอยู่

มิใช่น้อย โดยที่เห็นกันอยู่ชัด ๆ ว่ารายจ่ายในการบริหาร กับรายจ่ายในการรับช่วงและรายจ่ายในการลงทุน ย่อมมีลักษณะแตกต่างกันอยู่ ทำให้เกิดปัญหาว่าดุลยภาพแห่งงบประมาณในปัจจุบันควรจะยึดถือหรือยืนอยู่บนรากฐานอันใด หากจะให้มีดุลยภาพในงบประมาณโดยอาศัยรายได้จากภาษีอากรประเภทเดียว การขาดทุนในงบประมาณย่อมจะปรากฏแจ้งชัด เพราะมีรายได้ไม่เพียงพอแต่หากในปัจจุบันเรารับกันว่ารายได้จากเงินกู้และวิธีการเงินตรา ก็เป็นรายได้ในลักษณะเดียวกับรายได้จากภาษีอากร และถือเอาว่างบประมาณมีดุลยภาพเมื่อเอารายได้เหล่านี้เข้าสู่งบประมาณโดยปกติ และเมื่อรวมกันทั้งหมดแล้วรายได้ทั้งหมดยังไม่พอกับรายจ่าย จึงถือว่างบประมาณไม่ได้ดุลยภาพ ซึ่งเป็นเรื่องที่ต่างกันกับงบประมาณที่ถือเอารายได้จากภาษีอากรประเภทเดียวเป็นหลักในการแสดงว่างบประมาณดุลยภาพหรือไม่

อนึ่ง ระยะเวลาอันพึงถือเป็นอายุของงบประมาณก็เป็นเรื่องสำคัญ ต้องมีข้อกำหนดว่าภายในระยะเวลาเท่าใดจึงถือว่างบประมาณดุลยภาพหรือไม่ โดยสภาพแห่งรายจ่ายแล้ว รายจ่ายในการบริหารย่อมง่ายที่จะคำนวณกันเป็นปี ๆ และเหมาะสมกับหลักการที่กำหนดเอาอายุของงบประมาณมีระยะเวลาหนึ่งปี แต่สำหรับรายจ่ายประเภทอื่น เช่นรายจ่ายในการลงทุนอาจไม่สะดวกที่จะถือเกณฑ์คำนวณอย่างเดียวกัน และดูออกจะเป็นการพละการมากไปสักหน่อยที่จะให้งบประมาณดุลยภาพเป็นปี ๆ ไป สำหรับรายจ่ายที่จะต้องมีผลยืดยาวออกไปตลอดระยะเวลาหนึ่งตามผังหรือโครงการณ์และรายจ่ายประเภทนี้จะบังเกิดดอกออกผลก็เมื่อเป็นผลสำเร็จขึ้นในปลายระยะเวลานั้น ๆ

ด้วยเหตุนี้ นักตำราบางท่านจึงได้มีความคิดเห็นไปในทางที่ว่าควรจะได้มีการปรับปรุงแก้ไขความหมายเก่าแก่ของเรื่องดุลยภาพแห่งงบประมาณ บางท่านมีความเห็นว่าหลักการในเรื่องนี้คงยังใช้ได้ เพียงแต่มีความเห็นว่าให้พิจารณาขยับขยายระยะเวลาออกไปให้เหมาะสม โดยเปลี่ยนงบประมาณประจำปีเป็นงบประมาณประจำรอบ Budget Cyclique บางท่านมีความเห็นว่าควรก่อเกิดหลักการใหม่ จากหลักการดุลยภาพแห่งงบประมาณ เป็นหลักการที่ยอมรับนับถือระบบขาดทุนในงบประมาณตามแบบอย่างที่อังกฤษปฏิบัติอยู่ เรียกว่า deficit spending

เพื่อความเข้าใจอันดีในเรื่องนี้เป็นการสมควรที่ผู้ศึกษาจะต้องค้นคว้าให้ทราบถึงความหมายของดุลยภาพแห่งงบประมาณ แต่เดิมมาเมื่อกล่าวถึงดุลยภาพแห่งงบประมาณ ย่อมมีความหมายอย่างง่าย ๆ ว่าปริมาณรายได้รวมจำต้องให้พอดีกับรายจ่ายรวม ความเท่ากันนี้เป็นความจำเป็น เพราะรัฐก็เช่นเดียวกับเอกชนจำต้องปรับตนให้อยู่ในฐานะเป็นผู้รับภาระในหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์

หลักดุลยภาพดังกล่าวมานี้มีลักษณะแน่นอนเป็นการธรรมดาสามัญและเข้าใจง่าย ซึ่งในทางปฏิบัติก็มีความยุ่งยากได้จากตัวเลขที่คำนวณแล้วไม่ลงตัวพอดีกัน

ขอให้เป็นที่สังเกตุว่า หลักการนี้มีรากฐานจากเหตุผลที่แสดงออกมาอย่างธรรมดาและง่าย ๆ จากความคิดในทางการเงินของเอกชน ซึ่งเมื่อนำมาใช้กับการคลังของรัฐจะให้การเป็นสมเหตุสมผลด้วยดีออกจะยากอยู่เป็นความจำเป็นที่ในการจัดการเงินของเอกชนนั้นอย่างน้อยต้อง

ให้รายได้และรายจ่ายสมดุลยกัน มิฉะนั้นอาจตกเป็นผู้ล้มละลาย แต่การคงมิใช่ว่าจะเป็นเช่นเดียวกันสำหรับการดำเนินการคลังของรัฐ โดยหลักในเรื่องการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐนั้น ย่อมเป็นที่รับรู้กันว่าอำนาจในการใช้จ่ายนั้นไม่มีขอบเขต และโดยสภาพของการบริหารงานสาธารณะนั้นอาจจะต้องดำเนินไปทั้ง ๆ ที่มีการขาดทุนอันไม่ตรงกับหลักดุลยภาพ เพื่อที่จะยืนยันหลักดุลยภาพในทางการคลังจึงจะถือเอาเป็นเช่นเดียวกับการเงินของเอกชนมิได้

อนึ่ง ความเข้าใจในดุลยภาพโดยอาศัยตัวเลขที่เชื่อกันว่าจะเป็นเครื่องบอกฐานะอันแท้จริงแห่งงบประมาณนั้นเล่า แท้ที่จริงก็ไม่ใช่เป็นการแน่นอน และกลับจะเป็นการหลอกกันเสียอีก เป็นที่ทราบกันดีว่างบประมาณเป็นการกะประมาณ ฉะนั้น ดุลยภาพที่เกิดจากการนั้นก็จึงเป็นเพียงการกะประมาณเช่นเดียวกัน ดังนี้เพื่อที่จะไปสู่ดุลยภาพก็ไม่ใช่เป็นของยาก เพียงแต่กะประมาณรายจ่ายให้ต่ำลง

ตรงกันข้าม มองแต่ในแง่ดีในการกะประมาณรายได้ และในกรณีจำเป็นก็ยังอาจที่จะแยกเอารายจ่ายบางอันเข้าไว้ในรายจ่ายวิสามัญ เพื่อไม่ให้มองเห็นการขาดทุนในงบประมาณ วิทยาการคลัง เป็นวิชาที่จะนำเราไปสู่ความรู้ในเรื่องดุลยภาพอันแท้จริงแห่งงบประมาณ โดยจะต้องศึกษาค้นคว้าบรรดาหลักการต่าง ๆ อันถูกต้องแท้จริง เพื่อคำนวณรายจ่ายและรายได้ และเพื่อที่จะรักษาเอกภาพแห่งงบประมาณ ซึ่งเรื่องเหล่านี้จะต้องศึกษากันในส่วนที่ว่าด้วยงบประมาณโดยเฉพาะอย่างละเอียด ปัญหาในขั้นนี้จึงมีต่อไปว่า จะนำเอาหลักเกณฑ์เหล่านี้มาใช้ได้อย่างไร

ให้สอดคล้องต้องกันกับวิธีปฏิบัติของรัฐสภาที่ต้องการเห็นดุลยภาพแห่งงบประมาณในทางตัวเลข อันเป็นความพอใจบนแผ่นกระดาษเมื่อมีการอนุมัติงบประมาณ แต่แท้ที่จริงในทางปฏิบัติ เมื่อบริหารงบประมาณไป รายจ่ายและรายได้หาได้เป็นไปตรงตามนั้นไม่

อาจกล่าวเสริมได้อีกว่า แม้ว่าในกรณีที่มีการยึดมั่นในหลักดุลยภาพแห่งงบประมาณโดยเคร่งครัด การปฏิบัติเช่นนั้นแท้ที่จริงคงได้ผลในทางหลักวิชาในการจัดทำงบประมาณและการสถิติ แต่คงไม่บอกฐานะทางเศรษฐกิจ และสังคมของงบประมาณที่ถูกต้องนัก

ในปัจจุบัน ข้อพิจารณาในทางเศรษฐกิจและสังคมเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณจึงเป็นเรื่องสำคัญยิ่ง โดยนัยดังกล่าวมา ปัญหาดุลยภาพแห่งงบประมาณจึงสำคัญอยู่ที่ผลของรายจ่ายและรายได้สาธารณะ แต่หาได้สำคัญอยู่ที่จำนวนเงินที่จ่ายไม่ ซึ่งการที่จะบรรลุถึงความมุ่งหมายประการนี้จำต้องได้มีการพิจารณาสอบสวนกันอย่างกว้างขวางและมากมาย เช่นนี้ดุลยภาพแห่งงบประมาณจึงสัมพันธ์อยู่กับผลอันแท้จริงและทั้งหมดของงบประมาณแก่การเศรษฐกิจ และเราจำต้องเสาะแสวงหาผลอันนี้เพื่อดุลยภาพแห่งงบประมาณ คือไม่ใช่ดุลยภาพทางตัวเลขหรือทางการบัญชี แต่เป็นดุลยภาพทางเศรษฐกิจ ดุลยภาพนี้จำต้องเกิดจากฝ่ายรายจ่าย คือการจ่ายทั้งหมดของรัฐ และฝ่ายรายได้ เฉพาะรายได้จากภาษีอากร ทั้งนี้เพราะเหตุว่ารายจ่ายทั้งหลายและเฉพาะรายได้จากภาษีอากรนี้มีผลตรงกันข้ามแก่กันในทางเศรษฐกิจและสังคม อันเป็นสาระสำคัญแห่งดุลยภาพ

โดยสรุป ดุลยภาพแห่งงบประมาณจึงเป็นได้ในความหมายสองนัย คือทางการบัญชี ซึ่งหมายความว่า ถือเอาตัวเลขหรือปริมาณรายจ่ายและรายได้เป็นสาระสำคัญ และทางเศรษฐกิจและสังคม ที่ถือเอาผลทางเศรษฐกิจ หรือคุณภาพแห่งรายจ่ายและรายได้เป็นสำคัญ

๗. หน้าที่ของรัฐในการคลัง

ความต่างกันระหว่างการเงินของเอกชนและการคลังของรัฐ มีอยู่อย่างสำคัญ และเป็นประโยชน์ที่จะนำขึ้นมากล่าวและพิจารณาเปรียบเทียบ การเงินของเอกชนย่อมเริ่มด้วยมีรายได้จำนวนหนึ่ง และภายในวงเงินจำนวนนั้นที่กำหนดให้มีการจับจ่ายใช้สอย สำหรับการคลังของรัฐต่าง ๆ ในปัจจุบันเป็นการตรงกันข้าม ย่อมเริ่มด้วยการที่ต้องทราบจำนวนรายจ่ายเสียก่อน แล้วเจ้าหน้าที่จึงกำหนดรายได้ ด้วยการเก็บภาษีอากรและรายได้อื่น ๆ ให้พอเพียงกับรายจ่าย จึงกล่าวได้ว่ารายจ่ายหาใช่รายได้ไม่ที่มีความสำคัญในการคลังของรัฐ

รายจ่ายสาธารณะพึงมีเป็นประการใด เห็นเป็นการสมควรกล่าวถึงระบบซึ่ง อาดัม สมิท ได้กล่าวไว้ในหนังสือ Wealth of Nations พิมพ์เมื่อ ค.ศ. ๑๗๗๖ ซึ่งมีหลักเป็น ๓ ประการดังนี้

หน้าที่ประการแรก คือ ที่จะป้องกันต่อการประทุษฐร้าย และความอยุติธรรมของรัฐอื่น ประการที่สอง คือที่จะให้ความเป็นธรรมภายในระหว่างประชากร ประการที่สาม คือที่จะก่อเกิดและทนุบำรุงองค์การและงานสาธารณะต่าง ๆ ซึ่งเป็นประโยชน์แก่ประชาชนส่วนรวม และเอกชนคนใดแต่ละบุคคลก็ตามหาสามารถที่จะรับผิดชอบในรายจ่ายนั้น

ได้ไม่ ซึ่งรายจ่ายประเภทนี้ในสมัยปัจจุบันเรียกกันว่าเป็นรายจ่ายในการเศรษฐกิจและสังคม

รายจ่ายสามประเภทตามที่ อาดัม สมิท กำหนดมานี้ เทียบได้กับรายจ่ายในปัจจุบันดังนี้ คือ

รายจ่ายในการป้องกันประเทศ ซึ่งเป็นเรื่องยุ่งยากยิ่งในปัจจุบัน สำหรับการเตรียมกำลังรบ เช่นว่าจะต้องมีโรงงานสร้างอาวุธยุทธภัณฑ์ โรงทหาร เรือรบ เรือบิน รถรบ คลังสัมภาระสำหรับเครื่องมือทางเทคนิค และอาภรณ์ภัณฑ์ต่าง ๆ เหล่านี้ จัดได้ว่าเป็นตัวทุนสำคัญสำหรับใช้เป็นเครื่องมือในการป้องกันประเทศ นอกจากนั้น รายจ่ายส่วนใหญ่ในการป้องกันประเทศย่อมจัดสรรไว้เพื่อการจ่าย เงินเดือน ค่าจ้าง สำหรับคนประจำการ และเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ แก่คนนอกประจำการ พิจารณาถึงรายการต่าง ๆ ในรายจ่ายประเภทนี้ เป็นการง่ายที่จะเห็นได้ว่า ความต้องการในการป้องกันประเทศ ย่อมเป็นผลกระทบกระเทือนโดยตรงแก่การเศรษฐกิจในด้านต่าง ๆ มากมายอยู่

รายจ่ายในการรักษาความปลอดภัยภายใน ก็ถือได้เป็นส่วนหนึ่งของการป้องกันประเทศ ราษฎรที่รักสันติและเคารพต่อกฎหมาย ย่อมต้องการความคุ้มครองป้องกันจากเพื่อนบ้านที่ทุรกราน การรักษาความยุติธรรมในระหว่างประชาชน เกี่ยวกับชีวิตอันแสนยุ่งยากในปัจจุบันย่อมมีความต้องการต่อเครื่องมือต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง ยิ่งไปกว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจ ศาล และเรือนจำ รายจ่ายเหล่านี้รวมถึงหน้าที่ในการรักษากฎหมาย งานของรัฐสภา และหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาล

กล่าวโดยสรุปก็คือ งานพลเรือนทั้งหลาย อันมีวัตถุที่ประสงค์สำคัญในการที่จะธำรงไว้ซึ่งความยุติธรรมระหว่างประชาชน

รายจ่ายในทางเศรษฐกิจและสังคมนั้น แต่เดิมมาอยู่ในขอบเขตที่จำกัดมาก ในปัจจุบันรายจ่ายประเภทนี้ได้ขยายตัวขึ้นโดยลำดับ และเป็นส่วนสำคัญไม่น้อยในงบประมาณแผ่นดิน รายจ่ายในการเศรษฐกิจมี เช่น รายจ่ายในการเกษตร พลังงาน อุตสาหกรรม พลังงาน ฯลฯ รายจ่ายในการสังคม ก็เช่นการศึกษา สาธารณสุข สังคมสงเคราะห์ ฯลฯ เป็นต้น

๘. นโยบายการคลัง

อำนาจของรัฐสภาเป็นสิ่งสูงสุด นโยบายทางการเมืองของประเทศรัฐบาลเป็นผู้กำหนด แต่ต้องเสนอต่อรัฐสภา เพื่อขอความเห็นชอบก่อนที่จะดำเนินการตามนโยบายนั้น ดังนั้นนโยบายการคลังก็เป็นนโยบายหนึ่งที่ถูกควบคุมโดยรัฐสภา ความสำเร็จในนโยบายการคลัง ย่อมสำคัญอยู่ที่เสถียรภาพ และลักษณะยืดหยุ่น เสถียรภาพเป็นสิ่งสำคัญก่อให้เกิดสภาพความยั่งยืนมั่นคงไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลงได้ง่ายๆ สำหรับลักษณะยืดหยุ่นนั้น เป็นความจำเป็นแก่สถานะการณ์ของโลกที่มีการเปลี่ยนแปลงรวดเร็วในปัจจุบัน การคลังของรัฐจำต้องหันเหียนให้ต้อนรับสถานะการณ์ใด ๆ ได้เสมอ

นโยบายการคลังทั้งหลายย่อมอยู่ภายใต้ความควบคุมของรัฐสภา อันเป็นองค์การสูงสุดที่มีความรับผิดชอบสุดท้าย ในการดำเนินการเก็บภาษีอากร และในการใช้จ่ายเงินของรัฐ ความสำคัญประการนี้เป็นรากฐานแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตย

การควบคุมนโยบายการคลังโดยรัฐสภาแสดงออกในรูปงบประมาณในทางนโยบายการเมือง จึงกล่าวได้ว่า งบประมาณเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมาก เพราะเหตุการดำเนินการใด ๆ ของรัฐย่อมตกอยู่ภายใต้ความจำเป็นที่ต้องมีเงินเพื่อใช้จ่าย อำนาจอันแท้จริงในทางการเมืองย่อมได้แก่อำนาจอนุมัติงบประมาณ คืออำนาจที่สามารถกำหนดรายจ่ายของรัฐ และกำหนดการจัดเก็บรายได้ การเปลี่ยนแปลงในระบบการเมืองไม่ว่าในประเทศใด จะปรากฏพบในประวัติศาสตร์ว่าจะต้องมีปัญหาการคลังเข้ามาเกี่ยวข้องอยู่ด้วยเสมอ หรือแม้ในการปฏิวัติรัฐประหารครั้งใดก็ตาม ย่อมจะต้องมีข้ออ้างอิงเกี่ยวกับปัญหาการคลังเป็นสำคัญอยู่ทุกครั้ง ดังเช่นในประเทศไทย การปฏิวัติครั้งสุดท้าย เมื่อ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑ ในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๑ เพื่อให้ประชาชนทราบแผนการดำเนินงานของคณะปฏิวัติที่จะจัดทำ ในข้อ ๖ ก็ได้ระบุถึงการที่จะมีการแก้ไขระเบียบการคลัง ซึ่งในระยะต่อมาก็ได้มีการดำเนินการช่วยเหลือประชาชนตามความปรารถนาของคณะปฏิวัติ ด้วยการลดค่าธรรมเนียมบางอย่างที่เรียกเก็บอยู่ตามกฎหมายและการบัญญัติ ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประกอบอุตสาหกรรมที่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการ มีการปรับปรุงในด้านการคลังและงบประมาณของประเทศไทย แก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร และประกาศใช้พระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. ๒๕๐๓ เป็นต้น

๔. วัตถุประสงค์อันสำคัญในการศึกษาการคลัง

เมื่อทราบถึงสาระสำคัญเบื้องต้นของการคลังมาแล้ว ในขั้นต่อไปก็จะได้พิจารณาถึงว่าวัตถุประสงค์อันสำคัญในการศึกษาการคลังมีอะไร

บ้าง แม้จะกล่าวว่าวิทยาการคลังเป็นวิชาที่มีหลักเป็นของตนเองโดยเฉพาะอยู่ก็จริง แต่ก็จำต้องอาศัยกฎหมายมหาชน เป็นขอบเขตทางกฎหมาย และเช่นเดียวกัน ย่อมจะต้องตกอยู่ภายใต้ข่ายจำกัดแห่งสภาพทางการเมือง ทางเศรษฐกิจและสังคมด้วย

โดยนัยต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้วแต่ต้น วิทยาการคลังจึงต้องเริ่มด้วยการพิจารณาและศึกษาถึงรายจ่ายสาธารณะ ในขั้นต่อไปจึงศึกษาถึงวิธีต่าง ๆ ในอันที่จะกระจายภาระนั้นออกไปด้วยการศึกษาในเรื่องรายได้ที่พึงจัดเก็บในวิธีธรรมดา อันมีภาษีอากรเป็นเรื่องใหญ่ ซึ่งมีปัญหายุ่งยากมากมายดังจะได้ศึกษากันต่อไปข้างหน้า ถัดไปหากการจัดเก็บรายได้โดยวิธีภาษีอากรและอื่น ๆ ที่จัดเป็นการจัดเก็บรายได้ธรรมดาไม่เพียงพอ ก็จำต้องอาศัยวิธีกู้เงิน ที่ถือกันว่าเป็นวิธีกระจายภาระให้ไปตกแก่คนรุ่นหลัง ซึ่งเป็นปัญหาว่าด้วยหนี้สาธารณะ ในที่สุดจึงเข้าสู่ปัญหาในทางปฏิบัติอีกด้านหนึ่ง ซึ่งมีความสำคัญเป็นอย่างมาก เพราะเป็นการจำเป็นอย่างยิ่ง และเป็นที่รับกันทั่วไปว่า การดำเนินการคลังของประเทศจะต้องเป็นไปตามระเบียบแบบแผนและชัดเจนแจ่มแจ้ง ทั้งนี้เป็นความต้องการของทุกประเทศ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับประเทศที่มีการระบอบประชาธิปไตย ซึ่งราษฎรอยู่ในฐานะเป็นผู้ควบคุมการคลังของประเทศโดยสงวนสิทธิในการที่จะให้ความตกลงยินยอมในเรื่องการเก็บภาษีอากร และการใช้จ่ายเงินทองของรัฐโดยทางผู้แทนของตน หากรัฐบาลไม่กำหนดระเบียบหรือวิธีการอย่างหนึ่งอย่างใดให้เป็นช่องทางแก่ผู้แทนราษฎรที่จะกำหนดประมาณรายจ่ายและรายได้ที่จะเกิดมีขึ้น

ในชั่วระยะเวลาหนึ่ง ตลอดจนวิธีการให้ความยินยอมและการควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามความยินยอมนั้นแล้ว สิทธิของราษฎรในการควบคุมการคลังของประเทศย่อมจะได้ชื่อว่าถูกละเมิด การกระทำอันเป็นสาระสำคัญแห่งวิธีการนี้ ก็คืองบประมาณ

ดังนี้ วิชาการคลังที่ศึกษากันซึ่งมีในหัวข้อใหญ่โดยสรุป คือ

๑. รายจ่ายสาธารณะ หมายความว่า เมื่อรัฐบาลมีหน้าที่ในการจ่าย รัฐบาลก็ต้องมีเงินไว้สำหรับใช้จ่ายเพื่อดำเนินการตามหน้าที่

๒. รายได้สาธารณะ คือในการที่รัฐบาลจะมีเงินสำหรับใช้จ่ายจำเป็นต้องจัดการให้ได้มาโดยวิธีต่าง ๆ เช่น เก็บภาษีอากร ค่าบริการผลประโยชน์ และอื่น ๆ

๓. หนี้สาธารณะ โดยปกติรายจ่ายกับรายได้สาธารณะต้องจัดให้ได้ดุลยภาพ แต่ในกรณีที่รายจ่ายเกินรายได้ก็อาจต้องทำการกู้เงินมาเพื่อใช้จ่าย จึงเกิดมีหนี้สาธารณะขึ้น

๔. ลักษณะปกครองการคลัง ซึ่งจะได้กล่าวถึงงบประมาณ อันเป็นเรื่องสำคัญ เพราะรายจ่ายรายได้และหนี้สาธารณะย่อมสรุปอยู่ในงบประมาณ และงบประมาณจะต้องบริหารและตรวจสอบให้ถูกต้องตามกฎหมาย เพราะเป็นเครื่องวัดความไว้วางใจในการเงินของประเทศ

๑๐. ความสำคัญของรายจ่ายสาธารณะ

การศึกษาวิชาการคลังในปัจจุบัน ได้กล่าวถึงรายจ่ายสาธารณะมากขึ้นเป็นลำดับ เพราะการใช้จ่ายทุกวันนี้ได้มีความขยายตัว และมี

ความแตกต่างกับแต่ก่อนเป็นอันมาก ตัวเลขจำนวนรายจ่ายได้เพิ่มขึ้น ดังตัวอย่างของบางประเทศที่เป็นมหาอำนาจชั้นนำดังนี้

ประเทศ		๑๙๑๐	๑๙๑๔	๑๙๓๐	๑๙๓๙	๑๙๕๙
อังกฤษ	ปอนด์	๑๖๓ ล้าน	๑๙๙ ล้าน	๗๘๗ ล้าน	๘๐๐ ล้าน	๖,๐๐๐ ล้าน
อเมริกา	เหรียญ	๖๕๘ ,,	๗๐๐ ,,	๔,๑๐๒ ,,	๕,๐๐๐ ,,	๗๑,๐๐๐ ,,
ฝรั่งเศส	แฟรงค์	๔,๑๘๕ ,,	๕,๑๙๑ ,,	๕๐,๓๙๘ ,,	๑๐๐,๐๐๐ ,,	๕,๐๐๐,๐๐๐ ,,

ตลอดมาประเทศต่าง ๆ ต้องผจญกับการแก้ปัญหาในเรื่องการใช้จ่ายมากมาย การศึกษาทฤษฎีการคลังในเรื่องรายจ่ายสาธารณะ มิได้ประกอบด้วยการค้นคว้าเพื่อทราบว่า รัฐควรมีรายจ่ายอะไรบ้าง งานสาธารณะอะไรที่รัฐควรจัดทำและงานนั้นสำคัญอย่างไร ซึ่งเหล่านี้เป็นปัญหาทางการเมือง ส่วนในทางการคลังศึกษาให้รู้ว่ารายจ่ายสาธารณะคืออะไร ทำการจ่ายอย่างไรจึงจะได้ผลดีที่สุด ได้รับประโยชน์ตอบแทนมากที่สุด โดยจ่ายน้อยที่สุด และทำการค้นคว้าให้ทราบถึงผลในทางการคลัง ทางเศรษฐกิจ และสังคม ของรายจ่ายสาธารณะนั้นด้วย

ปัญหามีว่า รายจ่ายสาธารณะของประเทศต่าง ๆ นั้น ควรจะมีกำหนดอันสมควรมากน้อยสักเพียงใด ปัญหานี้จะตอบได้ด้วยอาศัยข้อเท็จจริงบางประการดังนี้

๑. จำนวนเนื้อที่ดินอันเป็นอาณาเขตของประเทศและจำนวนพลเมือง ซึ่งว่าโดยสภาพรายจ่ายสาธารณะน่าจะได้สัดส่วนกัน แต่ตามความเป็นจริง ข้อเท็จจริงทั้งสองประการนั้น ไม่ช่วยให้ความจริงในจำนวนรายจ่ายสาธารณะเลย

๒. บางตำรากล่าวว่า จำนวนทรัพย์สินของประเทศช่วยให้ทราบความจริงได้ใกล้กว่า เพราะเหตุว่า รายจ่ายสาธารณะย่อมอาศัยอยู่ที่ภาษีอากรที่เก็บมาได้เป็นส่วนใหญ่ และจำนวนภาษีอากรที่เก็บได้ย่อมสำคัญอยู่ที่ฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศ อีกประการหนึ่งความมั่งคั่งของประเทศย่อมแสดงถึงมาตรฐานการครองชีพอันสูง ซึ่งตกเป็นภาระแก่รายจ่ายของรัฐด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวด้วยรายจ่ายเจ้าหน้าที่

๓. ความก้าวหน้าในทางวิทยศาสตร์ในสมัยปัจจุบันก็ทำให้รายจ่ายสาธารณะเปลี่ยนแปลงไป เช่น อาวุธยุทธภัณฑ์สมัยใหม่ ทำให้รายจ่ายในการกลาโหมขยายตัวขึ้นเป็นอันมาก ความก้าวหน้าในทางวิทยาศาสตร์เป็นของคู่กับความก้าวหน้าในทางอุตสาหกรรม ซึ่งมีผลโดยปกติ ทำให้จำนวนราษฎรในเมืองมีจำนวนทวีขึ้น และราษฎรในชนบทลดลง ผู้ที่เข้าอยู่ในเมืองย่อมเรียกร้องเอาความสะดวกสบายของชาวเมือง เช่น ถนนหนทาง ไฟฟ้า น้ำบริสุทธิ์ ฯลฯ ดังนี้ รัฐที่มีความเจริญก้าวหน้าในทางอุตสาหกรรมมาก จึงมีรายจ่ายสูงมากกว่าประเทศที่มีสภาพตรงกันข้าม

๔. ความรู้สึกในหน้าที่ปกครองของรัฐ ซึ่งได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม เช่นแต่ก่อนหน้าที่ของรัฐจำกัด อยู่เพียงในการป้องกันรักษาดินแดน รักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยภายใน จะสอดเข้าไปเกี่ยวข้องในทางเศรษฐกิจและสังคมก็เฉพาะที่จำเป็นจริง ๆ ในปัจจุบันหน้าที่ของรัฐได้ขยายออกไปมากมาย เช่นมีความคิดเห็นในการบำรุง

ปวงชนยิ่งขึ้น พยายามจัดการศึกษาให้ทั่วถึง จัดการสาธารณสุข สาธารณูปการ เพื่อช่วยเหลือราษฎรโดยทั่วไป ในทางเศรษฐกิจ ก็มีการให้เงินอุดหนุน หรือให้ความช่วยเหลือในการดำเนินกิจการบางอย่าง หรือเข้าดำเนินรัฐวิสาหกิจเสียเลย

๕. ฐานะของประเทศ ก็เป็นเหตุที่ทำให้รายจ่ายสาธารณะมีความสำคัญผิดแผกไปได้ เช่น ประเทศมหาอำนาจชั้นนำต้องสะสมกำลังรบเพื่อรักษาอิทธิพลมิให้เหลื่อมล้ำกัน และต้องมีการใช้จ่ายในการช่วยเหลือเพื่อโอบอุ้มประเทศที่ด้อยความเจริญให้พ้นภัยพิบัติต่าง ๆ และให้เจริญก้าวหน้าไปตามสมควร หรือประเทศที่มีนโยบายรุกรานก็ย่อมมีค่าใช้จ่ายในการบำรุงกำลังรบสูงกว่าประเทศที่มีนโยบายป้องกัน เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ดี ในสาระสำคัญที่สุดของรายจ่ายสาธารณะคงอยู่ที่ว่าเพื่อบำบัดความต้องการของปวงชน หรือเพื่อเป็นคุณแก่ปวงชน รัฐก้าวหน้าในปัจจุบันภายใต้ระบบการปกครองประชาธิปไตย ย่อมต้องถือเป็นหลักสำคัญว่า เงินรายได้ที่จะเอามาใช้จ่ายนั้น ส่วนใหญ่ได้มาจากภาษีอากร ซึ่งราษฎรของประเทศทุกคนจะต้องรับภาระโดยเสมอกัน หากนำเงินนี้ไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัว หรือเพื่อประโยชน์ของเอกชนคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะแล้ว ย่อมเป็นการละเมิดสิทธิของปวงชน เรื่องนี้จะได้กล่าวถึงอีก เมื่อพูดถึงความหนักเบาของการเก็บภาษีอากร ดูต่อไปในหัวข้อ ๑๙.

๑๑. การขยายตัวของรายจ่ายสาธารณะ

การขยายตัวของรายจ่ายสาธารณะ เป็นพฤติการณ์ที่เป็นอยู่ทั่วไปในทุกประเทศ ไม่ว่าจะมีลัทธิการเมือง ระบอบการปกครอง หรือขนบธรรมเนียมประเพณีอย่างไร ตัวอย่างของประเทศไทยเรานี้มีโดยลำดับมาดังนี้

พ.ศ. ๒๔๓๕		๑๕,๙๑๘,๙๗๗ บาท
พ.ศ. ๒๔๔๐		๒๓,๙๙๖,๖๒๕ บาท
พ.ศ. ๒๔๕๐		๕๔,๙๖๐,๓๘๕ บาท
พ.ศ. ๒๔๖๐		๗๐,๑๑๗,๙๖๗ บาท
พ.ศ. ๒๔๗๐		๑๑๗,๓๙๐,๙๓๐ บาท
พ.ศ. ๒๔๗๕	(ปีเศรษฐกิจตกต่ำ)	๗๐,๒๓๒,๙๖๘ บาท
พ.ศ. ๒๔๘๐		๑๐๑,๖๕๘,๕๓๔ บาท
พ.ศ. ๒๔๙๐		๑,๒๑๗,๒๔๔,๐๐๐ บาท
พ.ศ. ๒๕๐๐		๕,๘๕๔,๒๘๙,๐๐๐ บาท
พ.ศ. ๒๕๐๓		๗,๗๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท

กล่าวโดยทั่วไป เหตุที่รายจ่ายสาธารณะได้เพิ่มขึ้นนั้นอาจเป็นเพราะรัฐบาลได้เพิ่มหน้าที่ขึ้นซึ่งทำให้เกิดรายจ่ายขึ้นใหม่ หรือรัฐบาลได้ปรับปรุงการงานให้มีสมรรถภาพยิ่งขึ้น

การเพิ่มขึ้นของรายจ่ายสาธารณะอย่างไม่หยุดยั้งมีความสำคัญอย่างมากในการวางระเบียบรายได้ ในบรรดารายได้ต่าง ๆ ควรต้องมีลักษณะยืดและหดตัวได้อย่างมาก คือจัดให้มีรายได้โดยลักษณะที่สามารถจะเผชิญต่อรายจ่ายใหม่ ๆ โดยไม่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงใน

ระเบียบรายได้มากนัก รายได้ที่สามารถจะยืดและหดตัวได้มาก ก็คือภาษีอากรประเภทเดียว จึงจำเป็นต้องจัดให้มีภาษีอากรบางชนิดซึ่งมีลักษณะยืดและหดตัวได้ง่าย สามารถอำนวยรายได้ได้มาก เพียงมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขในอัตราเก็บเล็กน้อยเท่านั้น และไม่เป็นการกระทบกระเทือนต่อเศรษฐกิจของประเทศด้วย

เมื่อได้ค้นคว้าดูแล้ว เหตุที่รายจ่ายสาธารณะเพิ่มขึ้น มีอยู่มากมาย และมีทั้งที่เป็นการเพิ่มขึ้นจริงและไม่จริง คือ เป็นแต่เพิ่มขึ้นเป็นตัวเลข

ที่ว่ารายจ่ายเพิ่มขึ้นจริง เป็นได้ในเหตุสำคัญ ๆ ดังนี้

๑. เหตุเกี่ยวด้วยสภาพการณ์ทั่วไป เนื่องจากความคิดเห็นของฝ่ายปกครองได้ขยายตัวออกไปในการบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาราษฎร จึงมีบริการเกี่ยวกับการนี้มากขึ้น เช่น ในการก่อเกิดงานใหม่ ขยายงานหรือปรับปรุงให้สมรรถภาพสูงขึ้น และในประการสำคัญ คือ ในการป้องกันประเทศชาติ ในยามสงบถือกันว่า หากมีการสะสมบำรุงกำลังรบอย่างแข็งแรง ย่อมมีผลเป็นการป้องกันสงครามในอนาคตได้

๒. เหตุในทางเศรษฐกิจ มีในประการสำคัญดังนี้

ก. มีความต้องการที่จะต้องบำบัดมากขึ้น ในเมื่อราษฎรมีมาตรฐานการครองชีพสูงขึ้น เนื่องจากความเจริญของบ้านเมือง สิ่งที่ต้องการมีคุณภาพสูงขึ้น ย่อมกระทบกระเทือนถึงรายจ่ายสาธารณะ ดังเช่นรายจ่ายในการบำรุงเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลได้สูงขึ้นตามส่วน คือ รายจ่ายในเรื่องเงินเดือน ค่าจ้างแรงงาน ฯลฯ เป็นต้น

ข. ปัญหาทางชนบท เมื่อความเจริญแพร่ไปในชนบท รายจ่ายสาธารณะก็ขยายตัวตามออกไป สำหรับสิ่งต่าง ๆ เช่น ถนนหนทาง การขนส่ง การไฟฟ้า การประปา สวนสาธารณะ ฯลฯ

ค. การแข่งขันในทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศในตลาดโลก ทำให้รัฐบาลต้องหาทางที่จะช่วยเหลือป้องกัน การเกษตร และอุตสาหกรรมของชาติ เช่น ให้เงินอุดหนุนหรือช่วยเหลือในทางต่าง ๆ ย่อมทำให้รายจ่ายสาธารณะเพิ่มขึ้นได้อย่างมากมาย

๓. เหตุทางสังคม — หากรัฐมุ่งหวังที่จะให้ราษฎรมีความสุขสมบูรณ์ถ้วนหน้ากันอย่างแท้จริง ก็ต้องเร่งงานในทางปรับปรุงหรือสร้างคุณภาพของราษฎร ต้องทุ่มเทเงินสำหรับรายจ่ายในการศึกษา ตลอดจนมีนโยบายหนักไปในทางให้สังคมมีหน้าที่ต่อเอกชนมากขึ้น ซึ่งจะก่อเกิดรายจ่ายสูงขึ้น ในการสาธารณูปการ บำเหน็จบำนาญ การประกันว่างงาน สังคมสงเคราะห์ ฯลฯ

๔. เหตุทางการเมือง — ก็ทำให้รายจ่ายสาธารณะเพิ่มขึ้นได้อย่างมากมายและในกรณีต่าง ๆ กัน โดยเฉพาะในการปกครองระบอบประชาธิปไตย มีรายจ่ายเพิ่มมากขึ้นเสมอ เพราะผู้แทนราษฎรย่อมจะมีความคิดเห็นในอันที่จะทำนุบำรุงบ้านเมืองให้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้นไป ซึ่งทำให้รัฐบาลต้องมีงานต่าง ๆ ที่ต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น อันเป็นได้ทั้งประโยชน์ส่วนรวมและเฉพาะท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ดีย่อมมีการนอกเหนือซึ่งเป็นผลของระบอบนี้อยู่บ้าง ดังเช่นในบางกรณีก็มักถือโอกาสแก้ไขสภาพเศรษฐกิจของตนด้วย ฉะนั้นการมีความบริสุทธิ์ใสสะอาดในหน้าที่ศีลธรรมทางการเมือง ย่อมมีอิทธิพลอยู่มากในจำนวนรายจ่ายสาธารณะซึ่งหมายความว่าข้าราชการการเมืองนั้น หากมีความซื่อสัตย์สุจริตในหน้าที่จริง ๆ ย่อมช่วยให้รายจ่ายสาธารณะมีจำนวนต่ำลงได้

๕. เหตุการทางคลัง — ในการจัดเก็บรายได้มีหลักสำคัญว่าให้พอดีกับรายจ่าย หากเก็บรายได้มาก ฝ่ายปกครองมักจะหาทางให้จ่ายเงินโดยไม่จำเป็นหรือสุรุ่ยสุร่าย เป็นเหตุทำให้รายจ่ายสาธารณะเพิ่มขึ้นได้

ส่วนที่ว่ารายจ่ายสาธารณะมิได้เพิ่มขึ้นจริง คือเพิ่มขึ้นตัวเลขนั้นเป็นได้ในเหตุต่าง ๆ เหล่านี้ เป็นต้นว่า

๑. ความเสื่อมในอำนาจซื้อของเงินตรา เป็นธรรมดาว่าเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงในค่าของเงินตรา ย่อมมีผลทำความเปลี่ยนแปลงแก่ราคาเป็นส่วนเสมอกันไปด้วย คือเมื่อค่าของเงินตราลดน้อยถอยลง ราคาย่อมสูงขึ้นไป ซึ่งมีผลทำให้รายจ่ายสูงขึ้นดังเช่นว่า รายได้อันแสดงออกมาเป็นเงินตราเพิ่มขึ้นสิบเท่า แต่ขณะเดียวกันราคาสินค้าเพิ่มขึ้นสิบเท่าเช่นกันก็หมายความว่า รายได้แท้จริงคงมีจำนวนเท่าเดิม เพราะปริมาณสิ่งของและบริการที่เราอาจจะซื้อหาได้คงมีปริมาณเท่าเดิม ภาระในรายจ่ายอันแท้จริงจึงคงเดิมไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลง

๒. วิธีการงบประมาณ ตัวเลขที่แสดงให้เห็นความเพิ่มขึ้นของรายจ่ายสาธารณะย่อมได้มาจากสมุดบัญชีต่าง ๆ ซึ่งหากวิธีการงบประมาณใช้ตัวเลขสุทธิเป็นหลัก คือแสดงเพียงตัวเลขรายได้ภายหลังที่หักรายจ่ายแล้ว ก็ย่อมต่างกับวิธีการงบประมาณที่แสดงทั้งรายได้รายจ่ายโดยสิ้นเชิง ไม่มีการหักทอนอย่างใด ๆ ย่อมจะทำให้ตัวเลขรายจ่ายสูงขึ้นเป็นธรรมดา

๓. ความเปลี่ยนแปลงของอาณาเขตร์และจำนวนพลเมือง เมื่ออาณาเขตร์ของประเทศหรือจำนวนพลเมืองเพิ่มขึ้นเป็นธรรมดา ย่อมทำ

ให้รายจ่ายสาธารณะของรัฐเพิ่มขึ้น แต่ขณะเดียวกัน รายได้สาธารณะก็มักจะเพิ่มขึ้น เพราะเหตุเดียวกันฉะนั้นจึงไม่อาจถือว่ารายจ่ายสาธารณะได้เพิ่มขึ้นจริง

๔. ความก้าวหน้าของรายจ่ายในทางเศรษฐกิจ อันได้แก่บรรดารายจ่าย ในการเกษตร พลังงาน อุตสาหกรรม คมนาคม และเศรษฐกิจอื่น ๆ มิเฉพาะทำให้รายจ่ายสาธาณะเพิ่มขึ้น แต่รายได้สาธารณะได้เพิ่มขึ้นด้วย รายจ่ายในเรื่องนี้มีผู้เสนอแนะว่าจำต้องอยู่ภายใต้ความควบคุมพิเศษ และว่าการปฏิบัติงานใช้ระเบียบปฏิบัติอย่างราชการหรือเปล่า เพราะกล่าวกันว่าในระเบียบปฏิบัติราชการนั้น มวลความชั่วร้ายต่าง ๆ ของมนุษย์ได้ไปรวมอยู่ที่นั่น เช่นการขาดความเอาใจใส่ ความเกียจคร้าน การเลี่ยงความรับผิด ระเบียบแบบแผนและการทำงานเป็นเครื่องจักร ประจบสอพลอ ไม่มีความคิดเห็นส่วนตัว ความเห็นแก่ตัว การขาดความเอาใจใส่ในประโยชน์ส่วนรวม การสุรุ่ยสุร่าย ฯลฯ ซึ่งเป็นเหตุทำเสียค่าใช้จ่ายมากเกินสมควรโดยได้รับผลของงานตอบแทนต่ำกว่าค่ามาก

ที่สุดมีข้อควรสังเกตุว่า การที่รายจ่ายสาธารณะได้เพิ่มขึ้นเสมอจนอาจเป็นอันตรายแก่การคลังของประเทศได้เช่นนี้ จะมีทางเยียวยาแก้ไขอย่างไร ความจริงอันตรายเช่นว่านี้ไม่เป็นสิ่งที่น่าวิตกเท่าใดนัก เว้นแต่ว่ารายจ่ายที่เพิ่มขึ้นนั้นเป็นรายจ่ายที่เพิ่มขึ้นจริง และไม่มีทางแก้ไขเช่นตัดทอนรายจ่ายอันหนึ่งอันใดลง ซึ่งการตัดทอนรายจ่ายลงไปให้สวมเข้าพอดีกับจำนวนรายได้นั้นต้องคิดดูเหมือนกันว่า การตัดทอนนั้นไม่ตัดโอกาสแห่งความเจริญ ในทางปฏิบัติหากว่ารายจ่ายที่จะตัดทอน

ลงไปเป็นรายจ่ายสามัญ ย่อมเป็นการเหนือความสามารถของรัฐสภาในสมัยนี้จะทำไปได้ และในการตัดทอนรายจ่ายนี้ มีข้อสำคัญควรระลึกอีกว่า ยากที่จะอาศัยสถิติมาเป็นเครื่องประกอบการพิจารณา เพราะได้กล่าวมาแล้วว่า รายจ่ายสาธารณะได้เพิ่มขึ้นตามความเจริญก้าวหน้าของประเทศชาติ และนอกจากนั้นยังต้องพิเคราะห์ถึงพฤติการณ์ต่าง ๆ ที่เป็นมาในระหว่างนั้น เช่นความเคลื่อนไหวแห่งค่าของเงินตรา ความเปลี่ยนแปลงของอาณาเขตร์ จำนวนพลเมือง ฐานะทางเศรษฐกิจของราษฎร ฯลฯ จึงจะทำการเปรียบเทียบรายจ่ายในวาระต่าง ๆ กัน และในประเทศต่าง ๆ กันได้ใกล้ความจริง

๑๒. การแบ่งแยกประเภทรายจ่ายสาธารณะ

ในทางตำราถือกันว่า เป็นการจำเป็นที่จะต้องมีการแบ่งแยกประเภทรายจ่ายสาธารณะให้เหมาะสมถูกระเบียบที่ดี และอาจถือเป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งที่จะช่วยให้การบริหารการคลังของประเทศแจ่มแจ้งสัจจริง และประหยัด ในทางการคลังความเคลือบคลุมไม่แจ่มแจ้งเป็นเหตุสำคัญทำให้เกิดการนอกเหนือและสุรุ่ยสุร่าย ฉะนั้นจึงเป็นการจำเป็นที่จะต้องวางรูปการให้ทางฝ่ายปกครองและราษฎรสามารถทราบจำนวนรายจ่ายสาธารณะต่าง ๆ โดยง่ายทุกราย นอกจากนั้นยังต้องให้สามารถพิจารณาเปรียบเทียบรายจ่ายในงานอันหนึ่งอันใด และผลที่ได้รับตอบแทนกับรายจ่ายอื่น ๆ และรายจ่ายรวมได้โดยสะดวกด้วย

การแบ่งแยกประเภทรายจ่ายที่ดี ย่อมช่วยให้สามารถทำการปรับปรุงการงานให้เป็นระเบียบเรียบร้อย ง่าย และประหยัดดียิ่งขึ้น ทำให้เห็นความบกพร่องในงานได้อย่างดี เช่นงานสองแห่งเหมือนกัน

หรือทำให้สามารถเปรียบเทียบงานที่มีสภาพอย่างเดียวกัน ภายใต้ความอำนวยการของเจ้าหน้าที่ต่างกันได้ นอกจากนั้น ยังเป็นช่องทางทำให้มีการรวมงานที่มีวัตถุประสงค์อย่างเดียวกันได้ด้วย

การแบ่งแยกประเภทรายจ่ายนี้ เมื่อได้ตรวจดูตำราการคลังโดยทั่ว ๆ ไปแล้ว จะเห็นได้ว่า ต่างตำราได้เสนอหรือแนะนำให้แยก ประเภทรายจ่ายไว้ต่าง ๆ กัน แต่แทบทุกตำราก็มีความมุ่งหมายในการแยกประเภทเพื่อความสะดวกต่าง ๆ กัน เช่น เพื่อความสะดวกในการวินิจฉัยคุณค่า เพื่อสะดวกแก่ระเบียบการคลัง เพื่อสะดวกแก่การตั้งงบประมาณเป็นต้น ขอยกตัวอย่างตำราที่สำคัญบางเล่มมากล่าวไว้ดังนี้

ตำราของ อาดัม สมิธ แยกรายจ่ายตามหน้าที่ของรัฐ คือ แบ่งเป็นหน้าที่คุ้มครอง หน้าที่พาณิชย์ หน้าที่บำรุง และหน้าที่อื่น ๆ หน้าที่คุ้มครอง เป็นหน้าที่สำคัญที่สุด รองลงไปก็มีหน้าที่ในทางพาณิชย์ที่จะพัฒนาให้การเศรษฐกิจของประเทศดีขึ้น แล้วจึงถึงหน้าที่ในทางบำรุงต่าง ๆ เช่นการศึกษา สาธารณสุข และสาธารณูปการเป็นต้น

ตำราของ จอหน์ สจ๊วต มิลล์ แนะนำให้แยกรายจ่ายออกเป็นประเภทที่จำเป็น และประเภทที่เลือกได้ รายจ่ายที่จำเป็นได้แก่รายจ่ายที่ละเว้นเสียมิได้ ส่วนประเภทที่เลือกได้ ได้แก่รายจ่ายที่จะเลือกจ่ายก็ได้หรือไม่จ่ายก็ได้

ตำราของ รสเชอร ชาวเยอรมันเสนอให้แยกรายจ่ายออกเป็นประเภทที่จำเป็น ที่เป็นประโยชน์ และที่เป็นอดิเรกซึ่งตรงกับความต้องการของมนุษย์ในการดำรงชีพ เช่นอาหารการกินเป็นสิ่งจำเป็นแก่

การยังชีพ เครื่องมือในการทำมาหากินเป็นประโยชน์ช่วยให้เราหารายได้ เครื่องอาภรณ์อันมีค่าเป็นสิ่งอดิเรกประกอบความฟุ่มเฟือย แม้ขาดเสีย มนุษย์ก็ดำรงชีพอยู่ได้

ตำราของ กาสตอง แจ็ส เสนอว่าการแบ่งแยกรายจ่ายที่ดี ควรแยกตามวัตถุที่ประสงค์แห่งรายจ่ายอย่างหนึ่งและแยกตามลักษณะเป็นรายจ่ายสามัญและรายจ่ายวิสามัญอีกอย่างหนึ่ง ที่ว่ารายจ่ายสามัญได้แก่รายจ่ายที่มีอยู่เป็นการประจำทุกปี เช่นรายจ่ายในเรื่องหนี้สาธารณะ เงินเดือนและบำนาญข้าราชการ ค่าใช้สอยต่าง ๆ อันเป็นการประจำ ค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บรายได้ ฯ ล ฯ ส่วนรายจ่ายวิสามัญ ได้แก่รายจ่ายซึ่งไม่ใช่เป็นการประจำ คือไม่เกิดขึ้นทุกปี เช่นรายจ่ายในการสร้างถนนทางรถไฟ ซื้ออาวุธยุทธภัณฑ์ ฯ ล ฯ การแบ่งแยกรายจ่ายโดยวิธีนี้ในการปฏิบัติมีการใช้เพื่อประโยชน์สำหรับแก้ความยุ่งยากในเรื่องงบประมาณไม่ดุลยภาพ คือถ้าผันแปรเป็นรายจ่ายวิสามัญเสียได้แล้วก็ไม่อยู่ในบังคับแห่งความจำเป็นที่จำต้องเอารายได้ปกติมาจ่ายไป คือกู้เงินมาจ่ายก็ได้การปฏิบัติเช่นนี้ย่อมช่วยบรรเทาโรคร้าย คืองบประมาณไม่ดุลยภาพได้ขณะหนึ่ง ซึ่งถ้าเป็นวิธีปฏิบัติประจำแล้ว ย่อมล่อแหลมต่อภัยในอนาคต คือภาระของราษฎรจะทับถมทวีหนักขึ้นอีกทุกที และจะเป็นภาระที่ราษฎรไม่สามารถทนได้ในวันหนึ่ง

ที่สุด การแบ่งแยกรายจ่ายออกเป็นชั้นเอกและชั้นโทตามคำสอนกฎหมายการคลัง พ.ศ. ๒๔๗๗ ของ ม.จ. สกล วรรณากร วรวรรณ และข้าพเจ้าเอง โดยอาศัยหลักจำเป็นแค่ไหนก็เป็นการแบ่งแยกที่เหมาะอันหนึ่ง

รายจ่ายชั้นเอกหมายความว่า รายจ่ายสำคัญซึ่งได้แก่การป้องกันประเทศ การยุติธรรม การดำรงไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดี การปกครอง การเรือนจำ การตำรวจ การรัฐสภา การชำระหนี้และการคลัง รายจ่ายชั้นโทได้แก่รายจ่ายในการบำรุงต่าง ๆ ที่สำคัญคือการศึกษา การกีฬา การสาธารณสุข การสาธารณูปการ รัฐพาณิชย์

เมื่อได้พิจารณาการแบ่งแยกรายจ่ายโดยนัยต่าง ๆ ดังกล่าวมานี้แล้ว จะเห็นได้ว่า รายจ่ายแต่ละอันนั้นมิได้สำคัญอยู่ที่จำนวนเงินที่จ่ายเท่านั้น แต่ยังสำคัญอยู่ที่วัตถุที่ประสงค์แห่งการจ่าย ซึ่งโดยปกติจะต้องถือเป็นข้อสำคัญยิ่งทั้งสองประการในการพิจารณารายจ่ายและจะพิจารณาได้โดยละเอียดถึงรายจ่ายต่าง ๆ และจำนวนเงินที่จะจ่ายก็ในงบประมาณซึ่งจะได้กล่าวถึงเรื่องนี้ในทางปฏิบัติ เมื่อจะได้พูดถึงเรื่องงบประมาณโดยเฉพาะ

๑๓. การคลังในยามสงคราม

ปัญหาเรื่องรายจ่ายในยามสงคราม มีความสำคัญทั้งในวัตถุที่ประสงค์แห่งการจ่ายและจำนวนเงินที่จ่าย สำหรับจำนวนเงินที่จะจ่ายนั้นในตัวอย่างการสงครามที่เป็นมาแล้ว เป็นปัญหาหนักยิ่งและประเทศต่าง ๆ จำต้องใช้วิธีต่าง ๆ ให้ได้เงินมาโดยทุกวิธีที่กระจายภาระไปยังราษฎรของประเทศ วิธีที่ใช้กันมามีดังนี้

๑. ในเบื้องแรก ก็ใช้วิธีเก่าที่เคยใช้กันมาด้วยเต็มกำลังความสามารถที่คิดว่าจะจัดหาได้ คือรายได้จากทรัพย์สินของรัฐ ภาษีอากรแล้วจึงมาถึงการกู้เงิน

๒. นอกจากวิธีต่าง ๆ ตามข้อ ๑ เมื่อจำเป็นก็ต้องใช้วิธีการตราเงินอันเป็นวิธีสุดท้าย และเป็นวิธีที่จะต้องสงวนไว้ใช้จนที่สุด คือให้พอแก่ความต้องการทางการเงินของรัฐตลอดไป

มหาสงครามโลกครั้งที่ ๑ ค.ศ. ๑๙๑๔—๑๙๑๘ ได้ทิ้งความจดจำให้ไว้เป็นอย่างดีว่า การใช้วิธีการเงินตราเป็นวิธีการคลังที่ไม่ดีร้ายกาจอย่างไร เงินเฟ้อเป็นผลโดยปกติของการใช้วิธีการนี้และเป็นโรคร้ายทางการเงินที่ทำความล่มจมแก่เงินตรา ในปัจจุบันเพื่อที่จะอำนวยรายได้อันจำเป็นแก่รัฐก็จำต้องรักษาเสถียรภาพของเงินตราไว้ ทั้งเพื่อประโยชน์ของเอกชนที่เป็นราษฎรของประเทศ และเพื่อรักษาไว้แก่รัฐซึ่งหนทางที่จะได้เงินมาชดใช้รายจ่ายจนเพียงพอ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การใช้วิธีการเงินตรา ผสมกันไปกับวิธีธรรมดาในการกระจายภาระในรายจ่ายสาธารณะย่อมช่วยให้รักษาเสถียรภาพของเงินตราได้

เพื่อเป็นช่องทางในอันที่จะใช้วิธีการกระจายภาระสาธารณะไปได้อย่างสมบูรณ์ จำต้องยึดมั่นอยู่ในหลักสองประการคือ ประการแรกทำการปรับปรุงภาษีอากรก่อนที่จะใช้วิธีการกู้เงิน เพื่อไม่ด่วนทอนกำลังเครดิตสาธารณะ ประการที่สองรักษาเสถียรภาพของเงินตรา

ในการปรับปรุงภาษีอากรเพื่อประโยชน์แก่การหาเงินมาใช้จ่ายในการสงครามนั้นเป็นการจำเป็นอยู่มาก แม้จะยอมรับกันว่าภาระในการสงครามนั้นย่อมเป็นธรรมดาที่จะกระจายไปถึงคนรุ่นหลัง โดยวิธีการกู้เงินและเป็นการชอบด้วยเหตุผลยิ่ง หากถือว่าความจริงแล้วการกู้เงินนั้นก็เป็นการเก็บภาษีอย่างหนึ่งเหมือนกัน และก็เป็นวิธีที่ปฏิบัติกันอยู่ในประเทศต่าง ๆ โดยมาก เพราะเป็นการผ่อนบรรเทาภาระแก่คนรุ่นปัจจุบัน

ลงไปบ้าง ดังเช่นตัวอย่างของประเทศอังกฤษซึ่งมีบทบาทสำคัญในสงครามโลกครั้งที่ ๑ ประมาณว่าเพียงร้อยละ ๒๐ ของค่าใช้จ่ายในการสงครามเท่านั้นที่กระจายภาระไปโดยวิธีภาษีอากร

ในสงครามโลกครั้งที่แล้ว ประเทศต่าง ๆ ที่ทำสงครามได้พยายามที่จะใช้ภาษีอากร เป็นรายได้ส่วนใหญ่ที่สุดสำหรับใช้จ่ายในการสงคราม ตัวอย่างของบางประเทศ เช่นฝรั่งเศสแม้จะได้ปรับปรุงแก้ไขภาษีอากรเป็นการใหญ่ แต่ก็ไม่สามารถที่จะใช้ภาษีอากรเป็นรายได้อันเพียงพอแก่รายจ่ายที่ทวีเพิ่มขึ้นอย่างมากและรวดเร็ว และปรากฏว่ารายจ่ายในการสงครามเพียงร้อยละ ๓๖ เท่านั้น ที่จ่ายจากภาษีอากรเมื่อ ค.ศ. ๑๙๔๒ และส่วนร้อยนี้ได้ทวีขึ้นถึงร้อยละ ๗๐ ใน ค.ศ. ๑๙๔๖ ตกลงมาเป็นร้อยละประมาณ ๖๓ ใน ค.ศ. ๑๙๔๘ ในประเทศอังกฤษ ค่าใช้จ่ายในการสงครามครั้งนั้น คำนวณกันว่าชดใช้ได้ด้วยรายได้จากภาษีอากรถึงร้อยละ ๓๓ – ๔๐ ในตอนต้นคือ ค.ศ. ๑๙๔๑ และส่วนร้อยนี้ได้ทวีขึ้นเป็นถึง ๖๔,๒ ในปี ค.ศ. ๑๙๔๔ – ๑๙๔๕ ค่าใช้จ่ายในการสงครามของอังกฤษในครั้งนั้นประมาณกันว่าตกถึงปีละ ๕,๐๐๐ ล้านปอนด์ คือสองเท่าค่าใช้จ่ายในการสงคราม ๑๙๑๔ – ๑๙๑๘ และคำนวณได้ว่าเงินจำนวนนี้เท่าร้อยละ ๖๐ ของรายได้ของชาติ

สำหรับการใช้วิธีการเงินตรานั้นเล่า แม้ว่าประเทศต่าง ๆ จะได้ใช้ความเพียรพยายามที่จะใช้การเก็บภาษีอากรมาใช้จ่ายก่อนทำการกู้เงิน ซึ่งเมื่อจำนวนทวีมากขึ้นจนเกินกำลังเครดิตสาธารณะแล้ว รัฐก็จำต้องวิ่งเข้าสู่วิธีการเงินตรา คือการออกธนบัตร ซึ่งการออกธนบัตรนี้ รัฐจำต้องระวังที่จะต้องนำเอาวิธีการต่าง ๆ มาใช้พร้อมกัน ด้วยความ

มุ่งหวังที่จะรักษาเสถียรภาพของเงินตราไว้ด้วย ทั้งนี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวด้วยนโยบายทางเศรษฐกิจในยามสงคราม อันมีหลักการสำคัญอยู่ที่การควบคุม ซึ่งเป็นเรื่องที่จำเป็นแก่การเศรษฐกิจในยามเช่นนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งตัดทอนเสรีภาพการใช้เงินตราในตลาดต่างประเทศ ด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน ควบคุมการค้าภายนอกและในตลาดภายในประเทศก็มีการควบคุมราคา ค่าบริการ ตลาดเงิน ทรัพย์สิน ฯลฯ มีการใช้วิธีปันส่วน ส่งเสริมการออมทรัพย์ ฯลฯ วิธีการต่าง ๆ อันเป็นการจำกัดเสรีภาพในการค้าหรือธุรกิจใด ๆ นโยบายในเรื่องราคาก็ดี การต่อสู้กับตลาดมืด เหล่านี้ มิเฉพาะแต่เป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจหรือสังคม แต่ยังเป็นประโยชน์แก่วิธีการเพื่อหาเงินมาชดใช้รายจ่ายสาธารณะด้วย

๑๔. ความสำคัญของรายได้สาธารณะ

การศึกษารายได้สาธารณะก็เพื่อที่จะค้นคว้าให้ทราบถึงสภาพแห่งรายได้ที่เหมาะแก่รัฐที่จะจัดหาเพื่อนำมาใช้จ่ายและวิธีที่จะจัดหารายได้สาธารณะเหล่านั้น

เพื่อป้องกันมิให้เกิดความเข้าใจผิดหรือความสับสนและเพื่อความสะดวกในการพิจารณา จึงได้มีการแบ่งแยกรายจ่ายสาธารณะออกเป็นประเภทต่าง ๆ บางตำราถือเป็นการใหญ่ก็เสนอวิธีแบ่งแยกหันเข้าไปหาหลักวิทยาศาสตร์ บางตำราก็หนักไปในทางปฏิบัติ แต่อย่างไรก็ดีในทางปฏิบัติ เมื่อพิจารณาถึงการแบ่งแยกรายได้สาธารณะของรัฐต่าง ๆ แล้ว จะเห็นได้ว่า มิได้หันเข้าหาหลักวิทยาศาสตร์ทีเดียว คงถือเอาความสะดวกและความเหมาะสมตามที่เห็นควร

การแบ่งแยกประเภทรายได้ในทางหลักวิชาที่น่าสนใจมีอยู่ประการหนึ่ง คือ การแบ่งแยกเป็นรายได้ที่ได้มาโดยการบังคับและมิได้บังคับ การแบ่งแยกโดยวิธีนี้ มีความมุ่งหมายที่จะแบ่งแยกรายได้จากภาษีอากรและค่าบริการหรือค่าธรรมเนียมรวมทั้งค่าปรับไว้พวกหนึ่ง และรายได้อื่น ๆ อีกพวกหนึ่งซึ่งเป็นการแบ่งแยกที่พอจะมีเหตุผลอย่างดีสนับสนุนอยู่

ความจริงการแบ่งแยกประเภทรายได้สาธารณะเป็นของจำเป็นไม่น้อย เพราะเป็นสิ่งที่ช่วยให้ได้แนวความคิดทั่วไป รายได้สาธารณะอันหนึ่งของรัฐ จะมีที่มาอย่างไรและมีสภาพอย่างไรก็ตาม ควรระลึกถึงว่าเป็นส่วนหนึ่งแห่งระเบียบอันเดียวกัน รัฐจะต้องพยายามให้มีระเบียบรายได้เป็นโครงการณ์อันเดียวกัน และไม่ปล่อยให้แยกออกเป็นส่วนต่างหากจากกัน และในการวางระเบียบรายได้นั้น จะต้องระลึกถึงหัวข้อสำคัญบางประการดังนี้ คือ

๑. ด้วยรายได้ทั้งสิ้น รัฐจะต้องพยายามให้ได้เงินมาโดยง่ายและรวดเร็วที่สุด ซึ่งทั้งนี้เป็นการแสดงฐานะแห่งความไว้วางใจ และสมรรถภาพในทางการเมือง

๒. ระเบียบรายได้ที่ดี จะต้องยืดและหดตัวได้คืออาจที่จะอำนวยเงินได้มากหรือน้อย โดยไม่จำเป็นต้องมีการปรับปรุงกันอย่างขนานใหญ่เพื่อให้ได้ผลดังปรารถนา

๓. ในการกำหนดรายได้ประเภทหนึ่ง ๆ รัฐจะต้องพิจารณาดูให้ถี่ถ้วนว่า รายได้นั้นจะมีผลกระทบกระเทือนถึงรายได้ประเภทอื่นหรือไม่ และรายได้นั้นมีผลแก่ราษฎรอย่างไร เป็นรายได้ที่ทำให้เกิดภาระซ้ำแก่ราษฎรหรือไม่ ดังนี้เป็นต้น

ความสำคัญของรายได้แต่ละประเภทย่อมมีต่าง ๆ กัน และในประเทศหนึ่ง ๆ ก็ยังมีความผิดแผกแตกต่างกันออกไปอีก ทั้งมีความเปลี่ยนแปลงในสมัยต่าง ๆ มาโดยลำดับ แต่อย่างไรก็ดีรายได้จากภาษีอากรอันเป็นประเภทรายได้ที่เกิดขึ้นภายหลังได้มีความก้าวหน้าอย่างมากในทุกประเทศในปัจจุบัน จนกลายเป็นรายได้ประเภทสำคัญที่สุดของแผ่นดิน

๑๕. รายได้จากการเก็บภาษีอากร

งบประมาณแผ่นดินของไทยก่อน พ.ศ. ๒๔๘๐ แบ่งรายได้ออกเป็นสี่หมวด คือ หมวดอากร หมวดภาษี หมวดธรรมเนียม หมวดเบ็ดเตล็ด คือแยกอากรจากภาษี อากรจึงเป็นประเภทรายได้ที่ไม่เกี่ยวกับภาษีเลย แต่โดยที่คำว่าอากรแต่เดิมมามักใช้เกี่ยวเนื่องกับคำว่าภาษีและใช้กันอย่างหละหลวมจนกระทั่งจะทำให้เข้าใจกันว่าภาษีและอากรเป็นรายได้ประเภทเดียวกันเช่นใช้คำว่า อากรในการเก็บภาษีมฤดกเรียกว่าอากรมฤดกและมีอื่น ๆ อีก เช่นอากรแสตมป์ อากรค่าน้ำ อากรศุลกากร ฯ ล ฯ เป็นต้น ต่อมาจึงได้กำหนดแบ่งแยกหมวดรายได้ในงบประมาณแผ่นดินใหม่ คือหมวดภาษีอากร หมวดค่าธรรมเนียม หมวดผลประโยชน์ และหมวดเบ็ดเตล็ด ซึ่งช่วยให้ความสะดวกขึ้นอีกเป็นอันมาก โดยถือว่าภาษีอากรเป็นรายได้ประเภทเดียวกันนั้นเอง การจัดหารายได้อันใดอันหนึ่งโดยวิธีบังคับเก็บเงินจากราษฎร จะเรียกว่าภาษีหรืออากรก็ตามคงเป็นรายได้ประเภทเดียวกัน คือรายได้ประเภทภาษีอย่างเดิม

ภาษี คือรายได้ที่บังคับเก็บตามกฎหมายจากทรัพย์สินของราษฎร เพื่อการใช้จ่ายต่าง ๆ ของฝ่ายปกครอง โดยฝ่ายปกครองไม่จำเป็นต้องทำอะไรให้เป็นการตอบแทนโดยเจาะจง หรือกล่าวโดยย่อ ภาษีเป็นรายได้รัฐบาลเรียกเก็บเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ ภาษีในปัจจุบันมีลักษณะสำคัญ ดังนี้

๑. ภาษี เป็นการชำระสิ่งอันเป็นทรัพย์สิน โดยปกติมักเป็นเงิน แต่อาจเป็นทรัพย์สินรูปอื่นก็ได้

๒. เป็นการชำระที่ไม่มีการชำระตอบซึ่งเป็นข้อที่ชี้ให้เห็นความต่างกัน ระหว่างภาษีกับค่าธรรมเนียม

๓. เป็นการบังคับโดยกฎหมาย ภาษีเป็นการบริจาคโดยถูกบังคับ ผู้เสียภาษีมิได้เสียโดยสมัครใจเลย การบังคับนี้แสดงออกในลักษณะต่าง ๆ เช่นในเรื่องอัตราภาษีซึ่งกำหนดโดยทางฝ่ายปกครองฝ่ายเดียวเป็นต้น

๔. รัฐก้าวหน้าในปัจจุบันเก็บภาษีจากราษฎรโดยมีข้อบังคับอันแน่นอน คือกฎหมาย ไม่ปล่อยให้เจ้าหน้าที่ไปตั้งหลักเกณฑ์เก็บเอาตามชอบใจ

๕. ภาษีเก็บมาเพื่อการใช้จ่ายทั่วไปของฝ่ายปกครอง ไม่เฉพาะเพื่อการใช้จ่ายอันใดอันหนึ่ง

๖. เฉพาะบุคคลเท่านั้นมีหน้าที่เสียภาษีในฐานะที่เป็นราษฎรของประเทศ ภาษีอะไรก็ตาม ต้องมีบุคคลผู้ใดผู้หนึ่งรับผิดชอบเป็นผู้เสียเสมอ

การศึกษาเรื่องภาษีย่อมแบ่งแยกเป็นการศึกษาในด้านวิทยาการและในด้านเทคนิค คือหากเราจะศึกษาค้นคว้าว่ามีหลักเกณฑ์อันเป็นสาระสำคัญประการใด ที่จำต้องยึดถือในการกระจายภาระในรายจ่ายสาธารณะ การศึกษาในเรื่องนี้แหละเป็นวัตถุที่ประสงค์ของวิทยาการคลัง หากเราจะศึกษาในด้านงานที่บังเกิดขึ้นแล้วเป็นบทกฎหมายที่ใช้บังคับในประเทศหนึ่งประเทศใดและในขณะหนึ่งขณะใดเกี่ยวกับเรื่องภาษีอันใดอันหนึ่ง ก็เป็นการศึกษาในเรื่องกฎหมายการคลัง

สำหรับหลักทั่วไปอันสำคัญเกี่ยวด้วยภาษีได้มีการศึกษากันอย่างกว้างขวาง เจ้าตำราในปัจจุบันได้พยายามขยายและแบ่งแยกออกไปจนไม่มีที่สุด หลักสำหรับภาษีได้เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกโดยอาดัม สมิท มีสี่ประการและยังมีความสำคัญแน่นแฟ้นอยู่จนกระทั่งบัจจุบันนี้ คือ

๑. หลักยุติธรรม คือผู้ที่อยู่ภายใต้การปกครองของรัฐทุกคนมีหน้าที่ต้องบริจาคทรัพย์เพื่อรายจ่ายของรัฐบาลตามส่วนความสามารถของตนเท่าที่จะเป็นไปได้ หรือนัยหนึ่งตามส่วนของเงินได้ ซึ่งตนได้รับมาภายในความคุ้มครองของรัฐ

๒. หลักแน่นอน ภาษีที่เก็บจากราษฎรจะต้องเป็นการแน่นอนและไม่อาจต่อรองกันได้ ระยะเวลา วิธี จำนวนที่จะเก็บ ทั้งสิ้นจะต้องแจ้งชัด และแน่นอนสำหรับผู้เสียภาษี โดยอาศัยอำนาจกฎหมาย

๓. หลักสะดวก การเก็บภาษีจะต้องเก็บในขณะและโดยวิธีที่แสดงให้เห็นว่าสะดวกที่สุดแก่ผู้เสีย

๔. หลักประหยัด ภาษีทุกรายจะต้องตั้งขึ้นโดยวิธีที่จะชักเงินจากกระเป๋าราษฎรเป็นส่วนเกินน้อยที่สุดจากจำนวนที่เข้าไปสู่คลังแท้จริง

๑๖. สภาพทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของภาษีอากร

การศึกษาเรื่องภาษีย่อมมีข้อสาระที่ยุ่งยากมากมายหลายประการอันแสดงออกเป็นปัญหาทางวิทยาการคลัง การศึกษาเรื่องภาษีย่อมมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด กับวิชาเศรษฐศาสตร์ไม่ว่าในด้านประดิษฐกรรม ปริวรรตกรรม และโภคยกรรม ภาษีย่อมมีผลเป็นการทำความเจริญก้าวหน้าแก่การเศรษฐกิจ หรือตรงกันข้ามมีผลเป็นการตัดทอนความเจริญก้าวหน้าของการเศรษฐกิจ การอาจเป็นได้ว่าภาษีที่จัดเก็บเป็นภาระหนักมากแก่กิจการแขนงใดแขนงหนึ่ง และเป็นผลดีแก่กิจการอีกแขนงหนึ่ง และผลที่ต่าง ๆ กันนี้ ย่อมมีความสำคัญแก่ชีวิตทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งเป็นปัญหาในทางเศรษฐกิจการคลัง ดั่งเช่นปัญหาในเรื่องการผลักภาระภาษี การผูกขาดตัดตอนเป็นต้น

ส่วนในด้านการเมืองและสังคมนั้น กล่าวได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างวิทยาการคลังและกฎหมายเกี่ยวกับภาษีนั้นย่อมมีอยู่อย่างลึกซึ้ง ภาษีนั้นแม้ว่าในการจัดเก็บมิได้มีจุดมุ่งให้ผิดวัตถุที่ประสงค์ และแม้ว่ามิได้มุ่งหวังที่จะใช้เป็นวิธีก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำหรือเสียหายแก่ชนชั้นใด ๆ แต่ด้วยอิทธิพลความคิดเห็นทางการเมือง อาจมีผลกระทบกระเทือนเสียหายอย่างร้ายแรงแก่การเมืองและสังคมได้ ความอ่อนไหวในทางความรู้สึกเช่นนี้ย่อมมีอยู่อย่างรุนแรง ไม่น้อยกว่าในทางเศรษฐกิจ และจำต้องใช้ความระมัดระวังอย่างมาก แม้ในปัญหาเทฆนิคจริง ๆ เช่นปัญหาเรื่องอัตราภาษี ย่อมเป็นเหตุก่อให้เกิดความหวั่นไหวทางการเมืองและสังคมได้

ด้วยนัยดังกล่าวมาในทางปฏิบัติความดำริที่จะจัดเก็บภาษีอันใดก็ตาม ย่อมต้องละเอียดรอบคอบ เพื่อหลีกเลี่ยงความยุ่งยากต่าง ๆ อันอาจเป็นผลที่เกิดขึ้นโดยตรงหรือโดยอ้อมเนื่องจากการจัดเก็บภาษีนั้น ๆ โดยสรุปพอจะกล่าวได้ว่า การพิจารณาภาษีอันใดอันหนึ่งจากแง่เศรษฐกิจ สังคม หรือแง่อื่นใดก็ตาม ย่อมจะหลีกเลี่ยงไปไม่พ้นจากหลักการว่าการจัดเก็บภาษีนั้น มีจุดประสงค์เป็นประการใด หรือเพื่อประโยชน์อันใด

ในทางประวัติศาสตร์ จากการเรียนรู้โดยอาศัยปรัชญาการเมืองและลัทธิเศรษฐกิจ ความคิดเห็นในเรื่องการจัดเก็บภาษีได้แปรเปลี่ยนมาโดยลำดับตามยุคตามสมัย ในระยะศตวรรษที่ ๑๘ อิทธิพลความคิดเห็นหนักไปในทางที่ว่า ภาษี เป็นการบริจาคโดยสมัครใจ สาระสำคัญก็คือที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้เสีย หรือผู้แทน ต่อมาอิทธิพลความคิดเห็นนี้ได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นว่า ภาษี เป็นการเสียที่มีการตอบแทนด้วยบริการของรัฐมีลักษณะเป็นเสมือนหนึ่งการประกันภยันตรายต่าง ๆ โดยรัฐ ภาษีจึงมีลักษณะเป็นการแลกเปลี่ยน คือถือเสมือนหนึ่งเป็นราคาของบริการที่รัฐจัดให้

ครั้นมาในศตวรรษที่ ๑๙ อิทธิพลความคิดเห็นทั้งสองดังกล่าวข้างต้นได้เปลี่ยนแปลงไปสิ้นเชิง ลักษณะความเห็นชอบของผู้เสียภาษีได้แปรเปลี่ยนเป็นการบังคับ และความคิดเห็นในเรื่องลักษณะเป็นการแลกเปลี่ยนก็ได้กลายลักษณะเป็นความยินยอมโดยปราศจากเงื่อนไข โดยถือว่าภาษีเป็นภาระที่กำหนดเอาตามความสามารถของผู้เสีย และไม่ใช่ตามบริการที่ได้รับลักษณะเช่นนี้เป็นการแจ้งชัดอยู่ในทฤษฎี ปัจจุบันในเรื่องภาษีไม่ว่าในประเทศใด แต่กระนั้นก็ดีได้มีความคิดเห็นก้าวหน้า

ไปอีกแล้วว่า เท่าที่ปรากฏตามความจำเป็นในปัจจุบัน หลักการดังกล่าวมาจึงอยู่ในลักษณะที่ค่อนข้างจะเก่าไปแล้ว และภาษีจะสูญเสียลักษณะของการเป็นภาษีตามความเข้าใจที่รับรองกันอยู่ เนื่องจากอิทธิพลร่วมในทางการเมืองและเศรษฐกิจการคลัง ในระบบใหม่ที่ทำให้บังเกิดความคิดเห็นใหม่ในลักษณะและผลของการเก็บภาษีที่เกินสัดส่วนว่าเป็นความจำเป็น และจำต้องอาศัยเพื่อเป็นรายได้ในงบประมาณแผ่นดิน ด้วยเหตุนี้จึงปรากฏตัวอย่างในบางประเทศที่ได้มีการเก็บภาษีในลักษณะพิเศษกันอยู่ ซึ่งเป็นเป็นเรื่องที่ควรแก่การสนใจและรอดูการเคลื่อนไหวต่อไปในอนาคต

๑๗. ปัญหาบางประการเกี่ยวกับเรื่องภาษีอากร

ก) หลักสำคัญในการเก็บภาษี

การกระจายภาระในรายจ่ายสาธารณะไปโดยอาศัยภาษีอากรย่อมกระทำได้โดยวิธีต่าง ๆ กัน และตามแต่เทคนิคในการเก็บภาษีอากรแต่ละอย่าง แต่ก็พอสรุปได้ว่าต้องอยู่ในหลักใหญ่สามประการดังนี้

๑. การแสวงหามูลฐานอันเป็นที่ตั้งของการเก็บภาษี คือเก็บภาษีจากอะไรแต่ จากทรัพย์สิน จากธุรกิจ จากการกระทำ หรือแม้จากตัวบุคคลใด

๒. การตั้งอัตราเก็บอันเป็นการวางกำหนดหน้าที่ โดยกระจายแบ่งภาระไปในระหว่างผู้เสียภาษี คือว่าจะเก็บกันเท่าใด

๓. การชำระค่าภาษี ซึ่งมีพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการเก็บ และเป็นขั้นสุดท้ายของการเก็บภาษี คือจะจัดเก็บหรือให้ชำระกันอย่างไร

ข) ผลของการเก็บภาษี

ภาษีเป็นวิธีกระจายภาระในงบประมาณไปตามความสามารถของผู้เสียทั้งนี้โดยที่ภาษีอากรเป็นรายได้ประเภทสำคัญที่สุดในงบประมาณแผ่นดินในปัจจุบันความสัมพันธ์ของภาษีอากรกับงบประมาณเป็นอยู่ดังนี้ผลของการเก็บภาษีจึงมีลักษณะสำคัญดังนี้

๑. ภาระในงบประมาณที่จะต้องแบ่งกระจายไปนั้น ย่อมถือได้ว่าเป็นเหตุให้มีการเก็บภาษี ฉะนั้นการเก็บภาษีจึงจำต้องทำให้เกิดรายได้ ถ้าไม่เกิดรายได้ก็ไม่ควรเก็บ เช่นรายจ่ายในการเก็บสูง

๒. การกระจายภาระในการเก็บภาษีต้องให้เป็นไปตามความสามารถของผู้เสีย หรือนัยหนึ่งภาระภาษีจำต้องกำหนดให้เหมาะสมแก่การที่ผู้เสียจะแบกภาระไว้ได้ โดยนัยนี้การเก็บภาษีจึงเป็นผลจากข้อพิจารณาในความยุติธรรม

๓. ในประการสุดท้าย การกระจายภาระเช่นว่านั้น ได้กระทำภายในขอบเขตแห่งงบประมาณ ดังนั้นระบบภาษีใด ๆ ย่อมขึ้นอยู่กับกฎหมายงบประมาณ อันเป็นผลของการที่ได้รับอนุมัติโดยชอบด้วยกฎหมายทั้งสิ้น[๖๔]

ค) ความเสมอภาคในการภาษี

ความเสมอภาคในการภาษีนั้น มิใช่ความเสมอภาคอย่างธรรมดาสามัญ หรือนัยหนึ่งเป็นความเสมอภาคตามตัวเลข แต่เป็นความเสมอภาคในการเสียสละ คือความเสมอภาคที่ยึดถือเอาข้อพิจารณาในทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นหลัก ในวิทยาการคลัง ความเสมอภาคในการภาษีเช่นว่านี้ ย่อมยุ่งยากสลับซับซ้อนอยู่ และสำคัญอยู่ที่จำต้องพิจารณาหาวิธีการต่าง ๆ อันเหมาะสมมาใช้ในการจัดเก็บภาษีอากร

ซึ่งบางทีก็จำต้องใช้วิธีการต่าง ๆ เหล่านั้นผสมกันดังเช่นว่า ควรเก็บภาษีทางตรงหรือทางอ้อม ควรเก็บภาษีในอัตราตามส่วนหรืออัตราก้าวหน้า ควรใช้วิธีประเมินภาษีอย่างไร ความแบ่งแยกการเก็บภาษีให้ต่าง ๆ กันไปตามลักษณะของสิ่งอันเป็นฐานที่ตั้งของการเก็บภาษีหรืออย่างไร ฯลฯ โดยนัยทางกฎหมายนั้น ความเสมอภาคนี้มุ่งถึงให้ผู้เสียภาษีทุกคน ซึ่งมีฐานะอย่างเดียวกันต้องได้รับผลปฏิบัติเสมอเหมือนกัน

หลักความเสมอภาคในการเก็บภาษีนี้ ยืนยันไปถึงว่าให้บุคคล ทรัพย์สิน และธุรกิจใดไม่ว่าของเอกชนหรือของรัฐจำต้องตกอยู่ภายใต้ระบบภาษีอันเดียวกัน และหลักนี้เป็นความจำเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการพัฒนาการเศรษฐกิจ เพื่อป้องกันมิให้วิสาหกิจของเอกชนต้องถูกทำลายไป เว้นแต่ในบางกรณีที่มีเหตุผลสมควรยกเว้นให้ ซึ่งก็จำต้องบ่งชัดไว้ในกฎหมาย เช่นองค์การกุศลมีสภากาชาดเป็นต้น

ง) การผลักภาระภาษี

ว่าโดยหลักในทางนโยบายการเมืองและกฎหมายนั้น การเก็บภาษีให้ได้ความเสมอภาค ย่อมต้องกำหนดให้รู้แน่ว่าใครเป็นผู้รับภาระในภาษีนั้น และเมื่อเก็บภาษีไปแล้ว ผู้นั้นเป็นผู้เสียจริง ถ้าหากผู้นั้นผลักภาระไปได้ ก็ย่อมเป็นเหตุทำให้การเก็บภาษีนั้นเสียหลักความเสมอภาค

เป็นธรรมดาว่า ผู้เสียภาษีทุกคนหากมีช่องทางแล้วย่อมจะพยายามผลักภาระนั้นให้ตกไปอยู่แก่ผู้อื่นดังเช่นกรณีผู้ขายก็บวกภาระนั้นเข้าในราคาขาย หากมีช่องทางให้ทำเช่นนั้นได้ ไม่ว่าจะเป็นภาษีทางตรงหรือภาษีทางอ้อม เมื่อเป็นเช่นนี้บุคคลผู้เสียภาษี จึงได้ชื่อว่าเป็นผู้เสียภาษีตามกฎหมายเท่านั้น แต่ตามความเป็นจริงโดยนัยทางเศรษฐกิจและสังคม

เขาหาใช่เป็นผู้เสียภาษีไม่ ผู้เสียภาษีที่แท้จริง ก็คือผู้บริโภคซึ่งอาจเป็นใครก็ได้ โดยราคาของที่เขาซื้อเป็นผู้รับภาระสาธารณะในส่วนหนักเกินเท่าที่ควร การศึกษาพฤติการณ์ในเรื่องการผลักภาระภาษีเหล่านี้จึงเป็นเรื่องสำคัญในวิทยาการคลัง เพราะหลักความเป็นธรรมแก่สังคมในการเก็บภาษีอากรจะสำเร็จเป็นผลจริงจังหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับเรื่องนี้

การศึกษาเรื่องการผลักภาระภาษีเป็นเรื่องยากเพราะการที่จะผลักภาระไปได้เพียงใดหรือไม่ ไม่ใช่เป็นสิ่งแน่นอนเด็ดขาด แต่พอจะกล่าวได้โดยทั่วไปว่า ภาระภาษีเป็นสิ่งที่ผลักไปได้ คือผลักจากผู้เสียไปยังผู้อื่น ดังนี้ผลการเก็บภาษี นอกจากผู้เสียรับภาระเองโดยผลักไปไม่ได้ การผลักภาระอาจเป็นไปได้ดังนี้

๑. ผลักภาระไปได้อย่างแท้จริง คือผลักจากผู้เสียไปยังผู้อื่น ซึ่งจะเป็นใครก็แล้วแต่ กรณีเช่นนี้ย่อมเป็นได้ด้วยวิธีขึ้นราคาของที่ขายหรือลดราคาของที่ซื้อ

๒. ด้วยการหลีกเลี่ยงการเสียภาษี ซึ่งอาจเป็นโดยวิธีผิดกฎหมาย เช่น ลักลอบของหนีภาษี หรือไม่แจ้งการเสียภาษี หรือโดยวิธีชอบด้วยกฎหมาย เช่นทำให้สิ่งที่จะต้องเสียภาษีศูนย์สิ้นไป ได้แก่การทำลายของรื้อบ้านทิ้ง เลิกกิจการเสีย หรือเปลี่ยนใช้วิธีเสียภาษีให้น้อยลง ฯลฯ ซึ่งการกระทำเช่นนี้ภาระย่อมกระจายเป็นการทั่วไป คือภาระสาธารณะคงเดิม

ดังนี้จึงพอสรุปได้ว่า ภาษีที่เก็บจากการจ่ายย่อมผลักไปได้เสมอ หากกลไกในเรื่องราคาไม่ขัดขวางที่จะให้ทำเช่นนั้นได้ เช่นราคาตายตัวขึ้นราคาไม่ได้ ภาษีที่เก็บจากรายได้ย่อมยากที่จะผลักไปได้ เว้นแต่ใน

กรณีรายได้จากธุรกิจการค้าและการอุตสาหกรรม ภาษีที่เก็บจากทุนหรือตัวทรัพย์อาจผลักไปไม่ได้เลย ที่สุดอาจกล่าวได้ว่าผู้บริโภคมักถูกภาระภาษีเสมอ ผู้มีอำนาจในการเก็บภาษีเท่านั้นจะเป็นผู้ช่วยเหลือให้ความเป็นธรรมได้

๑๘. รายได้อื่นที่เก็บโดยบังคับ

นอกจากภาษีอันเป็นรายได้ที่บังคับเก็บจากราษฎรแล้ว ก็ยังมีวิธีบังคับเก็บรายได้อย่างอื่น ซึ่งมีลักษณะแตกต่างไปจากภาษี คือ

๑. ค่าธรรมเนียม ซึ่งเป็นการบังคับเก็บโดยมิใช่อาศัยความสามารถของผู้เสีย แต่เก็บโดยอาศัยหลักบริการที่รัฐจัดทำให้เอกชนสำหรับงานต่าง ๆ ตามหน้าที่

๒. การผูกขาดตัดตอน ซึ่งเป็นการขายผลิตผลของรัฐอันไม่จัดเข้าอยู่ในประเภทรายได้จากทรัพย์สิน การขายผลิตผลเหล่านี้ มีลักษณะคล้ายภาษี โดยที่การกำหนดราคาขายมักสูงกว่ามูลค่าอันแท้จริงของผลิตผลหรือบริการ

๓. เงินบังคับเก็บอื่น ๆ คล้ายภาษี ซึ่งมิได้มีความมุ่งหมายที่จะเอาไปใช้จ่ายเพื่อภาระสาธารณะ แต่มีความมุ่งหมายเป็นพิเศษโดยเฉพาะ และมิใช่เก็บโดยอาศัยความสามารถของผู้เสีย ดังตัวอย่างเงินสะสมข้าราชการ เงินเบี้ยประชาสงเคราะห์ เงินเลี้ยงดูบุตรหรือครอบครัว เงินเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลเมื่อป่วยไข้ เบี้ยประกันการว่างงาน ชราภาพ ฯ ล ฯ

๑๙ ความหนักเบาของการเก็บภาษีอากร

ปัญหามีว่าการเก็บภาษีอากรนั้น ควรจะมีกำหนดสักเพียงใด ซึ่งพอสมควรแก่ความสามารถของราษฎรในประเทศที่จะรับแบกภาระนั้นไว้ได้

โดยไม่เดือดร้อน เรื่องนี้เป็นปัญหาสำคัญได้มีการศึกษาค้นคว้ากันอยู่มาก เพื่อที่จะทราบถึงความหนักเบาของการเก็บภาษีอากร จำต้องทราบถึงเงินได้ของชาติเสียก่อน

เงินได้ของชาติกับรายได้ของรัฐบาลในงบประมาณแผ่นดิน เป็นคนละเรื่อง รายได้ของรัฐบาลเป็นเพียงส่วนหนึ่งของเงินได้ของชาติ ซึ่งรัฐบาลเก็บได้จากภาษีอากร และรายได้อื่น ๆ เงินได้ของชาติหมายถึงเงินได้ทั้งหมดอันเกิดจากการใช้คนและทรัพยากรของประเทศในการผลิตภายในระยะเวลาหนึ่งเช่น ในระยะหนึ่งปี การคำนวณเงินได้ของชาติมีหลักเกณฑ์ศึกษากันอยู่เป็นแขนงใหม่ของวิชาเศรษฐศาสตร์ การทราบเงินได้ของชาติย่อมเป็นประโยชน์ช่วยให้สามารถทราบถึงการเคลื่อนไหวของระดับเศรษฐกิจทั่วไป ว่าอยู่ในระดับคงที่ ก้าวหน้า หรือถอยหลัง และในรายละเอียดย่อมจะทราบว่าเงินได้ของชาติถูกแบ่งออกไปในบรรดาปัจจัยต่าง ๆ อันเป็นรายจ่ายอย่างไร ซึ่งรายจ่ายอันหนึ่งก็ได้แก่รายจ่ายในการภาษีอากร ซึ่งรัฐบาลจัดเก็บและจะเป็นจำนวนมากหรือน้อยหนักเบาเพียงใด ย่อมแล้วแต่นโยบายการเก็บภาษีอากรและวิธีปฏิบัติซึ่งแสดงออกได้เป็นร้อยละของเงินได้ของชาติ ยกตัวอย่างประเทศไทยใน พ.ศ. ๒๔๙๓ จากตัวเลขของสำนักงานเลขาธิการสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ ปรากฏว่าส่วนร้อยที่รัฐบาลจัดเก็บภาษีอากรจากราษฎรของประเทศคือ จากเงินได้ของชาติเป็นจำนวนร้อยละ ๘ ซึ่งเทียบกับประเทศอื่น ๆ ได้ดังนี้คือ ฟิลิปปินส์ ร้อยละ ๖ อินเดีย ร้อยละ ๘ มลายู ร้อยละ ๑๑ พะม่า ร้อยละ ๑๕ ลังกา ร้อยละ ๑๙ สหรัฐอเมริกา ร้อยละ ๒๐ สหราชอาณาจักร ร้อยละ ๔๐

การเปรียบเทียบภาระในภาษีอากรของรัฐต่าง ๆ แม้จัดว่าเป็นปัญหาปัจจุบัน แต่ก็มิใช่เป็นปัญหาใหม่ เพราะในตำรารุ่นเก่าก็ได้มีพูดเรื่องนี้ ดังเช่นเมื่อปลายคริสตวรรษที่แล้ว ได้มีการพิจารณาเปรียบเทียบกันดูแล้วว่า ในฝรั่งเศสราษฎรถูกภาระภาษีหนักยิ่งกว่าในอังกฤษ เยอรมัน และสหรัฐอเมริกาเป็นต้น

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง ความสามารถในการใช้จ่ายของเยอรมันในการชำระค่าเสียหายและค่าชดใช้ต่าง ๆ ในฐานะเป็นผู้แพ้สงคราม ย่อมยากที่จะกำหนดลงไปได้หากมิได้มีการเปรียบเทียบภาระในการภาษีอากรกับประเทศที่เป็นผู้ชนะสงครามและโดยที่ไม่มีการศึกษาค้นคว้ากันอย่างละเอียดในเรื่องนี้ ความสามารถในการภาษีอากรของเยอรมันก็ต้องพิจารณาโดยถือเกณฑ์ทรัพย์สมบัติของเอกชนและมหาชนทั้งหมดแทนรายได้ของชาติ

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ได้มีการศึกษาค้นคว้าภาระภาษีของราษฎรในประเทศต่างๆ มากขึ้น สำหรับประเทศไทยตามรายงานของคณะสำรวจเศรษฐกิจของธาคารโลก ตอนหนึ่งที่กล่าวถึงวิธีหาเงินเกี่ยวกับการพัฒนาว่า "รัฐบาลมีความจำเป็นต้องหาเงินมาให้ได้มากขึ้นอีกทั้งด้านการเพิ่มภาษีของรัฐบาลส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น และด้วยการเก็บภาษีอากรที่ใช้บังคับอยู่แล้วให้ได้มากขึ้น นี่เป็นเรื่องการหาเงินที่จะต้องกระทำกันโดยรีบด่วนในระหว่าง ๒ หรือ ๓ ปีข้างหน้า เพื่อนำมาใช้ในโครงการที่สำคัญเป็นพิเศษต่อการการพัฒนาประเทศในกาลข้างหน้า ข้อเสนอเฉพาะเกี่ยวกับภาษีอากรได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ ๙ และตามข้อเสนอนั้น ประชาชนพลเมืองก็ยังมีภาระทางด้านภาษีอากรแต่เพียงเบาบางอยู่ และไม่น่าจะเป็นการลำบากที่จะแบกภาระอันเล็กน้อยนั้น

รายได้ทั้งสิ้นที่ต้องการนั้นคงจะเกินกว่าร้อยละ ๓๕ ของผลิตผลแห่งชาติ (เปรียบเทียบกับประมาณร้อยละ ๑๔ ในปัจจุบันนี้) ภาระภาษีตามอัตราส่วนนี้ไม่สูงเกินไปนัก และอันที่จริงแล้วก็ยังต่ำกว่าประเทศอื่น ๆ หลายประเทศในเอเซียตะวันออกเฉียงใต้และต่ำกว่าของประเทศที่ด้อยความเจริญอื่น ๆ ซึ่งกำลังพยายามจะเร่งการก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ ...”

การที่จะพิจารณาถึงความหนักเบาของภาระภาษีของประเทศนั้นจำต้องถือหลักระดับความเจริญและการเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ ดังเช่นความแตกต่างย่อมจะต้องมีระหว่างประเทศอุตสาหกรรมและประเทศกสิกรรม สำหรับประเทศกสิกรรมภาระในภาษีอากรย่อมจะต้องมีอัตราต่ำกว่าเป็นธรรมดา เพราะประเทศกสิกรรมย่อมจะต้องคิดถึงว่าผลิตผลส่วนหนึ่งต้องใช้ประโยชน์เพื่อการบริโภคของตนเอง นอกจากนั้นสำหรับที่เจริญรุ่งเรืองด้วยการอุตสาหกรรมและการค้า ก็จำต้องพิจารณาแบ่งแยกว่ากิจการที่ดำเนินนั้นเป็นขนาดใหญ่หรือขนาดเล็ก เพราะมีข้อเท็จจริงที่จำต้องระลึกว่า การเก็บภาษีให้ได้ผลจริงจังนั้น หากเป็นอุตสาหกรรมอย่างใหญ่โดยปกติย่อมยากที่จะซ่อนเร้นความจริงในผลของงาน คือหลีกเลี่ยงภาษีได้ยาก แม้ตัวอย่างในเรื่องคนงานอุตสาหกรรมอย่างใหญ่ต้องใช้คนมาก คนงานเหล่านั้นยากที่จะหลบหลีกหน้าที่ในการภาษีของตนได้ ผิดกับการอุตสาหกรรมอย่างเล็ก ใช้คนงานไม่กี่คนการหลีกเลี่ยงภาษีย่อมทำได้ง่าย

เพื่อที่จะเปรียบเทียบกับประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศกสิกรรม ในระยะเดียวกันคือประมาณ ๓—๔ ปีมานี้มหาประเทศชั้นนำที่เจริญด้วยการอุตสาหกรรมอย่างยิ่ง ปรากฏว่าภาระภาษีอากรคิดเป็นส่วนร้อยจากผลิตผลของชาติเป็นดังนี้ ประเทศฝรั่งเศส ร้อย ๒๓.๗ สหราชอาณาจักร

๒๖.๙ สหรัฐอเมริกา ๒๖.๙ จากตัวเลขดังกล่าวนี้ มีผู้ให้ความเห็นว่า แม้ว่าในประเทศฝรั่งเศสภาระภาษีของประชากรจะต่ำกว่าในสหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา แต่ความจริงประเทศทั้งสองนี้มีระบบภาษีสำคัญอยู่ที่ภาษีเงินได้ซึ่งเป็นภาษีที่กระจายภาระไปด้วยความเป็นธรรมในระหว่างผู้เสีย โดยถือตามหลักความสามารถ ส่วนในประเทศฝรั่งเศสนั้น การมิได้เป็นเช่นเดียวกันเพราะมีระบบภาษีเงินได้ที่เป็นภาระหนักแก่คนจำนวนน้อยซึ่งมีรายได้สูง ส่วนจำนวนใหญ่พ้นจากภาระภาษีเพราะมีการยกเว้นและลดหย่อนในชั้นต่ำมากมาย ด้วยเหตุนี้ตามความจริงจึงเป็นว่าในประเทศฝรั่งเศสผู้เสียภาษีเงินได้มีส่วนได้รับภาระภาษีหนักยิ่งกว่าผู้เสียภาษีชาวอังกฤษและอเมริกัน

๒๐. ปัญหาเฉพาะประเทศไทยเกี่ยวกับการเก็บภาษีอากร

โดยที่รัฐบาลมุ่งหวังที่จะดำเนินการพัฒนาการประเทศให้รุดหน้าไปตามสมควร ในระยะ ๒—๓ ปีข้างหน้าแม้ว่าจะได้มีความคิดในเรื่องกู้ยืมเงินมาใช้จ่ายอยู่แล้วก็ดี แต่ก็เป็นการจำเป็นที่จะต้องพิจารณาในด้านภาษีด้วย ดังนี้ตามรายงานของคณะสำรวจเศรษฐกิจของธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ จึงได้มีข้อเสนอเกี่ยวด้วยการเก็บภาษีเพิ่มเติมและปรับปรุงการเก็บภาษีไว้ดังขอคัดมาเพื่อประโยชน์แก่การประกอบการศึกษาค้นคว้าในเรื่องนี้ ดังนี้

"ภาระภาษีของประชาชนชาวไทยในปัจจุบันน้อยกว่าประเทศหลายประเทศซึ่งมีความเจริญทางเศรษฐกิจระดับเดียวกันในระยะไม่กี่ปีมานี้รายได้ของรัฐบาลมีจำนวนประมาณร้อยละ ๑๔ ของผลิตผลเริ่มต้นของชาติ ซึ่งไม่ใช่จำนวนที่สูงพิเศษนัก และยังต่ำกว่าประเทศในตะวันออกไกล

อีกหลายประเทศ นอกจากนี้ประเทศไทยยังล้าหลังกว่าประเทศในตะวันออกไกลอื่น ๆ อีกมากในการใช้บังคับและเก็บภาษีทางตรงจากรายได้ของเอกชนและบริษัท ภาษีประเภทนี้เท่ากับเพียงร้อยละ ๗ ของยอดรายได้ของรัฐบาล ในขณะที่อีกกว่าร้อยละ ๙๐ มาจากภาษีทางอ้อม ระบบการภาษีเช่นนี้ทำให้มีการเก็บภาษีจากคนจนในอัตราสูงกว่าคนมั่งมี เนื่องจากเหตุที่ว่ามีการเก็บภาษีเงินได้จากเอกชนและบริษัทจริง ๆ ค่อนข้างน้อย

โครงร่างของอัตราภาษีและลักษณะของการยกเว้นตามกฎหมายเป็นสาเหตุส่วนหนึ่งที่ทำให้มีรายได้จากภาษีทางตรงน้อยเช่นนี้ แต่สาเหตุส่วนใหญ่คือปัญหาเรื่องการบริหารและการดูแลให้มีการชำระภาษีอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย การหลีกเลี่ยงเสียภาษีเงินได้เป็นสิ่งซึ่งกระทำกันอยู่ทั่วไป คณะสำรวจยอมรับว่ามีความลำบากเป็นพิเศษที่จะเก็บภาษีเงินได้ในประเทศไทย แต่ความลำบากเช่นเดียวกันนี้ ก็มีอยู่ในประเทศอื่น ๆ ในเอเซียอาคเนย์ ซึ่งภาษีทางตรงมีส่วนสำคัญมากกว่าในระบบรายได้ของประเทศนั้น ๆ ดังนั้นจึงอดไม่ได้ที่จะลงความเห็นว่า การที่เก็บภาษีรายได้ได้น้อยนี้ ส่วนใหญ่เนื่องมาจากความไร้ประสิทธิภาพในการบริการการเก็บภาษี และมีเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอด้วย

คงจะกินเวลานานกว่าจะมีการบังคับเก็บภาษีเงินได้อย่างเพียงพอ แต่ถ้าไม่เริ่มเสียแล้ว การบังคับใช้กฎหมายก็คงจะไม่บังเกิดผลอยู่ต่อไป จำเป็นจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงอีกหลายอย่าง ในปัจจุบันนี้มีการตรวจแบบคำร้องเสียภาษีเพื่อดูว่าคิดเลขถูกต้องหรือไม่เท่านั้น ไม่มีการสำรวจว่าจำนวนผู้ซึ่งผู้เสียภาษีอ้างว่าเป็นผู้อยู่ในอุปการะนั้นมีชีวิตอยู่จริงหรือไม่ ยิ่งการสำรวจว่ารายได้ที่รายงานนั้นใกล้เคียงรายได้แท้จริงเพียงใด

ยิ่งไม่มีการสำรวจเลย นอกจากนี้ยังไม่มีการตรวจว่ามีการยื่นคำร้องกันครบถ้วนหรือไม่ ในเมื่อการตรวจสอบดังกล่าวกระทำได้ง่าย อย่างน้อยในกรณีซึ่งผู้เสียภาษีเป็นสมาชิกของสมาคมอาชีพ (แพทย์ ทนายความ วิศวกร) หรือสมาคมการค้า

ตัวอย่างที่กล่าวถึงข้างต้นนี้ชี้ให้เห็นว่าจำเป็นที่จะต้องมีการตรวจสอบเป็นประจำและอย่างถี่ถ้วน แต่ละปีควรจะสุ่มตัวอย่าง ตรวจคำร้องอย่างละเอียดถี่ถ้วนและจำนวนที่สุ่มตัวอย่างนี้ควรเป็นจำนวนมาก และคำร้องที่เลือกสุ่มมาตรวจก็ควรสับเปลี่ยนอยู่เสมอ แม้แต่แค่นี้พนักงานที่มีอยู่ในปัจจุบันก็ทำไม่ได้ เพราะมีจำนวนน้อยไป และไม่ได้รับการอบรมมาเพื่องานนี้ ควรจะส่งพนักงานภาษีอย่างน้อย ๑๐—๒๐ คน ไปรับการอบรมในต่างประเทศเกี่ยวกับวิธีประเมิน และตรวจสอบแผนใหม่ เมื่อได้คนเหล่านี้กลับมาเป็นกลุ่มริเริ่มแล้ว ก็ค่อย ๆ เพิ่มเจ้าหน้าที่ในด้านตรวจสอบจนมีจำนวนเพียงพอและทำงานอย่างได้ผล

นอกจากนี้ กฎหมายเกี่ยวกับภาษีเงินได้เองก็จะต้องแก้ไข เนื่องจากบริษัทอุตสาหกรรมและการค้าขนาดเล็กมีอยู่เป็นจำนวนมาก จำจะต้องใช้วิธีง่าย ๆ เช่นเก็บภาษีเป็นอัตราร้อยละเท่ากันหมดจากรายได้เบื้องต้นในการค้าโดยหักส่วนลดมาตรฐาน แต่อัตราภาษีขั้นต่ำสุดซึ่งเก็บจากกำไรการค้า (ร้อยละ ๐.๓ จากรายได้เบื้องต้น) นั้นต่ำมาก ในเมื่อส่วนลดสำหรับกำไรการค้าและรายได้จากวิชาชีพก็สูงเกินไป

การปรับปรุงกฎหมายให้ดีขึ้น และการจัดเก็บภาษีเงินได้ให้เข้มแข็งจริงจังขึ้นเป็นวิธีเดียวที่จะเพิ่มรายได้และทำให้ระบบภาษีมั่นคงและยุติธรรมขึ้น มีภาษีอีกหลายประเภทซึ่งใช้กันอยู่ทั่วไปในระบบภาษีสมัยใหม่ซึ่งยังไม่มีการเก็บในประเทศไทย หรือถึงเก็บก็ได้ผลน้อย

กว่าที่ควร เช่นมีการเก็บภาษีที่ดินโดยทั่วไป แต่เป็นเพียงในชื่อว่าเก็บ เพราะทั้งอัตราภาษีและราคาประเมินต่ำจนกระทั่งภาษีที่เก็บจากที่ดินบริเวณนอกเมือง มีอัตราถัวเฉลี่ยกว่าไร่ละ ๑ บาท เล็กน้อยเท่านั้น (ราว ๑๒ เปอร์เซ็นต์ต่อเอเคอร์) ประเทศไทยไม่เหมือนกับประเทศอื่น คือไม่เก็บเงินจากราษฎรสำหรับการที่ที่ดินราคาเพิ่มขึ้นเนื่องจากรัฐบาลสร้างการชลประทานให้ เราได้กล่าวไว้ในบทที่ ๒ แล้วว่าควรจะเริ่มเก็บค่าธรรมเนียมประเภทนี้

สิ่งที่ผิดแผกกว่าที่อื่นอีกอย่างหนึ่งก็คือไม่มีการเก็บภาษีบ้านที่เจ้าของอยู่เอง และการเพิ่มค่าในอสังหาริมทรัพย์อื่น ๆ มีการเก็บภาษีเฉพาะโรงเรือนที่ให้เช่าเท่านั้น ในประเทศอื่น ๆ ส่วนมาก ภาษีทรัพย์สินเหล่านี้เป็นส่วนใหญ่ของรายได้จากภาษีของประเทศเหล่านั้น การเก็บภาษีดังกล่าวจะช่วยลดจำนวนเงินที่รัฐบาลกลางต้องจ่ายอุดหนุนเทศบาลต่าง ๆ อยู่ในปัจจุบันลงไปทีละน้อยและจะส่งเสริมให้เทศบาลเหล่านี้มีท่าทีเป็นอิสสระและรู้จักแก้ปัญหาของตนอย่างทะมัดทะแมงขึ้น

ประเทศไทยไม่มีอากรมฤดก หรือภาษี ซึ่งเก็บจากของซึ่งให้กันด้วยความเสน่หา และถึงแม้จะมีการเก็บภาษีจากจำนวนที่ขายได้ในลักษณะภาษีการค้า และภาษีโภคภัณฑ์ การจัดเก็บก็เป็นไปโดยหละหลวมเช่นเดียวกับภาษีรายได้ สินค้าฟุ่มเฟือยหลายชนิดควรจะรับภาระภาษีสรรพสามิต หรือภาษีศุลกากรได้มากกว่าในปัจจุบัน และอัตราพิกัดศุลกากรขาเข้าก็ควรจะตรวจตราอย่างละเอียดและปรับปรุงเสียใหม่ ทั้งนี้ไม่ใช่เพื่อเพิ่มรายได้อย่างเดียว แต่เพื่อกำจัดความเหลื่อมล้ำและเครื่องกีดขวางการพัฒนาอุตสาหกรรมด้วย"

อย่างไรก็ดี ในระยะหลัง ๆ นี้ ทางรัฐบาลก็ได้มีการปรับปรุงแก้ไข หลายประการเกี่ยวด้วยเรื่องภาษีอากร ดังเช่น ได้มีการแก้ไขประมวลรัษฎากรใน พ.ศ. ๒๕๐๒ โดยเฉพาะในเรื่องภาษีเงินได้ ภาษีการค้า และอากรแสตมป์ ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ๑๗) (พ.ศ. ๒๕๐๒) โดยมีเหตุผลว่า ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดานั้นปรากฏว่าอัตราก้าวหน้าแต่ละขั้นมีช่วงยาวเกินไปไม่เป็นธรรม จึงได้แก้ให้มีช่วงสั้นกว่าเดิม อัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลนั้นยังต่ำไปมาก และอัตราภาษีการค้าบางประเภทยังต่ำกว่าที่ควร แต่บางประเภทก็มีอัตราสูงไปกว่าที่ควร เฉพาะอัตราอากรแสตมป์สำหรับตั๋วแลกเงินและตั๋วสัญญาใช้เงินมีอัตราสูงไป ได้แก้ลดลงเพื่อช่วยส่งเสริมนโยบายลดอัตราดอกเบี้ยที่เรียกเก็บกันอยู่ขณะนั้น และเมื่อเปรียบเทียบกับอัตราภาษีอากรของประเทศอื่น ๆ แล้ว เห็นได้ชัดเจนว่าอัตราภาษีอากรของประเทศไทยยังไม่เหมาะสม และไม่เพียงพอแก่การทำนุบำรุงประเทศชาติให้วัฒนาถาวรได้ เพื่อประโยชน์แห่งรายได้ของรัฐที่จะนำมาใช้พัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศให้รุ่งเรือง จึงได้ปรับปรุงอัตราภาษีอากรดังกล่าวให้เป็นไปตามควรแก่สถานการ

สำหรับข้อบกพร่องในการหลีกเลี่ยงภาษี ก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ๑๖) พ.ศ. ๒๕๐๒ ปรากฏตามเหตุผลของการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องด้วยบทบัญญัติแห่งประมวลรัษฎากรเกี่ยวกับวิธีการจัดเก็บภาษีอากรยังไม่รัดกุม เป็นโอกาสให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากรหลีกเลี่ยงได้ง่าย และโทษที่กำหนดไว้เกี่ยวกับการหลีกเลี่ยงการเสียภาษีอากรยังต่ำไป ไม่

ได้ผลในทางระงับปราบปราม นอกจากนั้นอัตราภาษีอากรบางประเภทยังไม่เหมาะสม จึงสมควรแก้ไขปรับปรุงเสียใหม่ให้รัดกุมและเหมาะสมยิ่งขึ้น

ในปัจจุบันก็ปรากฏว่า รัฐบาลได้ดำเนินการในอันที่จะตรวจแก้และจัดทำประมวลรัษฎากรขึ้นใหม่ เพื่อเป็นการชำระสะสางการเก็บภาษีอากรต่าง ๆ ให้เป็นระเบียบเรียบร้อย รัดกุม เป็นธรรมแก่สังคมและทันสมัยยิ่งขึ้น ซึ่งจะต้องรอดูต่อไป ส่วนข้อเสนอบางประการในรายงานของคณะสำรวจเศรษฐกิจ เช่น ในเรื่องการเก็บภาษีบ้านที่เจ้าของอยู่เอง การเพิ่มค่าในอสังหาริมทรัพย์อื่น ภาษีมฤดก และของที่ให้แก่กันโดยเสน่หา ก็น่าสนใจยิ่ง แต่จะทำได้เพียงใดหรือไม่ ย่อมต้องอาศัยการพิจารณาข้อเท็จจริงต่าง ๆ หลายประการ อันจะนำมาสู่ความพร้อมที่รัฐบาลจะดำเนินการเก็บภาษีต่าง ๆ เหล่านั้นได้

ในต้นเดือนมีนาคม ๒๕๐๓ ก็ได้มีการประกาศใช้พระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. ๒๕๐๓ ดังมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ คือ "เนื่องด้วยกฎหมายพิกัดอัตราศุลกากรที่ใช้อยู่ปัจจุบันนี้ ได้ใช้มาเป็นเวลาถึง ๒๔ ปี และมีการแก้ไขเพิ่มเติมแล้วถึง ๑๗ ครั้ง ทำให้ไม่สะดวกและยุ่งยากแก่การใช้ การจัดจำแนกประเภทสินค้าเพื่อกำหนดพิกัดอัตราอากรที่ใช้อยู่ในขณะนี้ ก็เพียงจำแนกประเภทใหญ่ ๆ ออกเป็น ๑๙๘ ประเภทเท่านั้น นับว่ายังไม่ละเอียดเพียงพอสำหรับสมัยปัจจุบัน ซึ่งโลกได้มีวิวัฒนาการในการประดิษฐ์สิ่งของแปลก ๆ ใหม่ ๆ ขึ้นมากมาย จึงทำให้มีปัญหาเกิดขึ้นอยู่เสมอว่าของอย่างใดควรจัดเข้าในพิกัดอัตราอากรประเภทไหน และเป็นเหตุให้อัตราอากรสำหรับสินค้ามากประเภทเป็นไปโดยไม่เหมาะสม ในทาง

การค้าและศุลกากรระหว่างประเทศนั้น การที่แต่ละประเทศจัดจำแนกประเภทสินค้าในพิกัดอัตราอากรไม่สอดคล้องต้องกัน ย่อมทำให้เกิดความไม่สะดวกด้วยประการทั้งปวง ในการประชุมคณะผู้ดำเนินการบริหารงานศุลกากรของประเทศต่าง ๆ ซึ่งคณะกรรมาธิการเศรษฐกิจแห่งเอเซียและตะวันออกไกล (ECAFE) ได้จัดให้มีขึ้นที่กรุงเทพ ฯ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๓ ก็มีวัตถุประสงค์ที่จะให้ประเทศต่าง ๆ ร่วมมือกันในทางศุลกากร โดยจัดระบบการศุลกากรให้เป็นมาตรฐานเดียวกันเป็นข้อสำคัญ ฉะนั้น จึงเป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายพิกัดอัตราศุลกากรนี้เสียใหม่ ด้วยวิธีจัดจำแนกประเภทสินค้าขึ้นใหม่ทั้งหมด โดยถือตามแบบจำแนกประเภทสินค้าแห่งกรุงบรัสเซล (Brussels nomenclature) เป็นหลัก อันเป็นที่นิยมใช้กันทั่วไป แต่ก็ได้มีการแก้ไขดัดแปลงตามสมควร เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพของประเทศไทย ซึ่งจะยังให้ความสะดวกในทางการค้า การส่งเสริมอุตสาหกรรมภายในประเทศ และการศุลกากรระหว่างประเทศขึ้นอีกเป็นอย่างมาก เพราะได้จำแนกประเภทสินค้าออกไว้ละเอียดถึง ๑๐๙๗ ประเภทใหญ่ ทั้งสามารถจะปรับระดับอัตราอากรให้เป็นธรรมแก่สังคมได้ยิ่งขึ้น ตลอดจนการปฏิบัติพิธีการศุลกากรก็จะได้รับความสะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น เพราะตามแบบการจำแนกประเภทสินค้าแห่งกรุงบรัสเซล (Brnssels Nomenclature) นี้ ได้จัดทำสารบาญรายชื่อสินค้าเรียงตามตัวอักษรไว้ให้รู้ว่า สินค้านั้น ๆ เขาพิกัดอัตราอากรประเภทใดที่ได้กำหนดไว้ พร้อมทั้งมีคำอธิบายประกอบโดยชัดเจนด้วย" อันจัดว่าเป็นการแก้ไขอย่างใหญ่และเป็นครั้งสำคัญสำหรับพิกัดอัตราศุลกากร ซึ่งนอกจากเหตุผลดังที่กล่าวมา ยังจะทำให้เก็บรายได้เพิ่มขึ้นตามงบประมาณปี ๒๕๐๓ ประมาณ ๒๗๐ ล้านบาท

นอกจากนั้นยังได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวแก่ภาษีอากร และรายได้อื่นของรัฐ พ.ศ. ๒๕๐๓ ซึ่งเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่การปฏิบัติจัดเก็บภาษีอากรและรายได้อย่างอื่นของรัฐเป็นกิจการสำคัญอย่างหนึ่ง ซึ่งรัฐจะต้องจัดให้เป็นไปโดยถูกต้องชอบด้วยบทกฎหมายและระเบียบแบบแผน และจะต้องอำนวยความสะดวก ไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือไม่เป็นธรรมแก่ผู้เสียภาษีอากรหรือรายได้อย่างอื่นนั้น และโดยที่กิจการดังว่านี้ได้แยกย้ายปฏิบัติอยู่ในส่วนราชการหลายแห่งด้วยกัน เป็นการยากที่จะปฏิบัติให้ได้ผลดังกล่าวแล้ว ซึ่งสมควรจัดให้มีคณะกรรมขึ้นคณะหนึ่งเป็นหน่วยงานกลาง มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติของส่วนราชการเหล่านั้นให้เป็นไปด้วยดี และให้มีหน้าที่ศึกษาค้นคว้าระบบและวิธีการจัดเก็บภาษีอากร ให้เป็นไปโดยเหมาะสมให้ความสะดวกและเป็นธรรมแก่ผู้เสีย เพื่อให้ได้ผลสมบูรณ์ตามความมุ่งหมายดังกล่าวแล้วด้วย

หน่วยราชการอันจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้เรียกว่า สำนักงานคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวแก่ภาษีอากร ขึ้นอยู่กับสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการซึ่งเป็นข้าราชการการเมือง มีฐานะเป็นอธิบดี เป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบขึ้นตรงต่อประธานกรรมการ และนายกรัฐมนตรีตามลำดับ

ด้วยความพยายามของรัฐบาลในอันที่จะแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวด้วยการภาษีอากรในด้านต่าง ๆ ดังที่ได้ดำเนินการไปแล้วก็ดี และกำลังดำเนินการหรือที่จะดำเนินการต่อไปในภายหน้าก็ดี เชื่อว่าการจัดเก็บภาษีอากรของไทยย่อมจะดีขึ้น โดยเฉพาะในความเสมอภาคและเป็นธรรมแก่สังคม

๒๑. การกู้เงินในวิทยาการคลัง

การที่จะศึกษาถึงเรื่องการกู้เงินในวิชาการคลัง ในเบื้องต้นควรจะต้องมีความรู้ในลักษณะอันยุ่งยากสลับซับซ้อนของปัญหาเรื่องเครดิตสาธารณะตามสมควร ทฤษฎีในเรื่องหนี้สาธารณะย่อมประกอบด้วยการศึกษาในหลักการสำคัญ ๆ หลายประการ และบางกรณีก็มีการขัดแย้งกัน โดยนัยทางวิทยาการคลัง การกู้เงินเป็นวิธีการคลังที่ช่วยให้รัฐสามารถจัดดุลยภาพในรายจ่ายได้ กล่าวเช่นนี้ ปัญหาที่จะต้องพิจารณามีต่อไปว่า ไม่ว่ารายจ่ายสาธารณะใด ๆ พึงจ่ายจากเงินกู้ได้เช่นนั้นหรือ หรือว่าเฉพาะรายจ่ายบางประเภทเท่านั้นที่จ่ายจากเงินกู้ได้ ส่วนวิธีการกู้เงินนั้นมีต่าง ๆ กันอย่างไรก็เป็นเรื่องที่จะต้องศึกษากัน และสำหรับฐานะตามกฎหมายของบุคคลจะมีข้อแตกต่างกันเพียงใดหรือไม่ระหว่างผู้ถือพันธบัตรเงินกู้ของรัฐบาลและผู้เสียภาษี นอกจากนั้นเรื่องการกู้เงินนี้ นอกจากจะพิจารณากันในด้านงบประมาณและวิทยาการคลัง ก็ยังเป็นเรื่องสำคัญเกี่ยวด้วยเศรษฐกิจการเงินของประเทศ ในส่วนที่เกี่ยวด้วยตลาดการเงินหรือเงินตรา ตลอดจนผลของการเปลี่ยนแปลงในเรื่องทุนและรายได้ และในปัจจุบันพฤติการณ์อันนี้ได้ก้าวล่วงออกไปจากการที่เป็นปัญหาเฉพาะภายในประเทศ เป็นปัญหาระหว่างประเทศ ฉะนั้นในทางวิทยาการคลังจึงไม่อาจเพียงถือว่าการกู้เงินเป็นวิธีการจัดดุลยภาพในงบประมาณ จำต้องสนใจปัญหาการผลักภาระในเครดิตสาธารณะด้วย ไม่น้อยกว่าปัญหาการผลักภาระในภาษีอากร ทั้งจะต้องไม่ขาดความเอาใจใส่ในพฤติการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมของการกู้เงินให้น้อยไปกว่าความเอาใจใส่ในพฤติการณ์ทางการคลัง

และอาจมีปัญหาที่จะต้องพิจารณาไกลไปอีกถึงว่าการกระจายภาระสาธารณะไปโดยวิธีเช่นนี้ จะมิเป็นการเกินสัดส่วนของความมุ่งหมายในการก่อเกิดภาระแก่ราษฎรในทางภาษีอากรหรือไม่ โดยสรุปการศึกษาเรื่องการกู้เงินให้สมบูรณ์จำต้องศึกษาทั้งในด้านที่เป็นวิธีการคลัง เพื่อดุลยภาพแห่งงบประมาณ และในด้านที่เป็นข้อสาระในทางเศรษฐกิจการเงิน

๒๒. หนี้สาธารณะกับเครดิตสาธารณะ

หนี้สาธารณะเป็นส่วนหนึ่งของเรื่องที่จะศึกษากัน ในทฤษฎีว่าด้วยเครดิตสาธารณะ และให้เป็นที่เข้าใจในเบื้องแรกว่า หนี้สาธารณะหาใช่ความผูกพันในเรื่องการเงินหรือเรื่องหนี้ทั้งหมดของรัฐไม่ นอกจากหนี้สาธารณะ รัฐยังมีความผูกพันอื่น ๆ อีกเป็นอันมาก ดังเช่นสัญญาและพันธะทางการปกครองทั้งหลาย ดังเช่นตัวอย่างในเรื่องการบังคับซื้อสิ่งของเพื่อประโยชน์สาธารณะ บริการที่ปฏิบัติโดยข้ารัฐการและลูกจ้างของรัฐ อันทำให้ต้องมีการจ่ายเงินเดือนและบำเหน็จบำนาญ ความรับผิดชอบใด ๆ ของฝ่ายปกครอง ฯลฯ ซึ่งเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้เป็นพันธะที่ก่อให้เกิดมีการจ่ายเงินจากคลัง และไม่ใช่เป็นเรื่องที่อยู่ในความมุ่งหมายของการศึกษาเรื่องหนี้สาธารณะ ที่นำมากล่าวเพียงเพื่อให้ได้มีแนวความคิดในเรื่องเครดิตสาธารณะ และต่อไปนี้จะเปรียบเทียบให้เห็นว่าพันธะต่าง ๆ เหล่านี้ได้ก่อให้เกิดหน้าที่แก่รัฐอย่างไร พันธะต่าง ๆ เหล่านี้ไม่ว่าจะเกิดขึ้นในลักษณะโดยข้อกฎหมาย โดยสัญญาหรือโดยละเมิด รัฐมีความผูกพันจำต้องปฏิบัติตามหน้าที่โดยครบถ้วนเสมอ แบบพิธีต่าง ๆ อันจำต้องปฏิบัตินั้นย่อมมีต่าง ๆ กัน แล้วแต่พันธะหรือหนี้แต่ละราย

โดยนัยทางการคลัง ความต่างกันในประการสำคัญที่สุดของหนี้ต่าง ๆ ดังกล่าวมา กับหนี้สาธารณะที่จำกัดให้หมายความถึงเงินกู้โดยเฉพาะนั้น มีอยู่ว่าบรรดาหนี้ต่าง ๆ เหล่านั้นปรากฏในบัญชีรายละเอียดในลักษณะเป็นรายจ่ายสาธารณะ ส่วนหนี้สาธารณะตรงกันข้ามกลับเป็นรายรับ และจะแปรเปลี่ยนเป็นรายจ่ายสาธารณะก็ต่อภายหลังเมื่อมีการชำระดอกเบี้ย ผ่อนชำระต้นเงิน หรือชำระหนี้ทั้งหมด

๒๓. การใช้วิธีกู้เงินตามทฤษฎีวิทยาการคลัง

ในวิทยาการคลังถือเป็นหลักสำคัญว่า การกู้เงินนั้นเป็นวิธีการคลังเพื่อทำให้งบประมาณดุลยภาพ ปัญหาที่พึงพิจารณาจึงมีต่อไปว่า ในกรณีเช่นใดจึงใช้วิธีการคลังนี้ได้โดยชอบ

การที่จะให้คำตอบปัญหานี้ จำต้องระลึกถึงหลักการใหญ่ สำคัญที่ว่า การกู้เงินนั้นเพื่อความต้องการเงิน หรือเพื่อความต้องการในทางการคลัง

การกู้เงินเพื่อความต้องการเงิน หรือเพื่อความต้องการของคลังนั้น มิใช่เกิดจากงบประมาณขาดทุน แต่เป็นเพราะเหตุเงินรายได้เข้าคลังไม่ทัน หรือพอดีกับรายจ่าย คลังมีหน้าที่จำต้องจ่ายเงินตามงบประมาณรายจ่ายอยู่ตลอดเวลา โดยจ่ายจากรายได้ซึ่งมีภาษีอากรเป็นสำคัญ และไหลเข้ามาสู่คลังด้วยความแน่นอน แต่ด้วยเหตุความไม่พอดีหรือไม่ทันกับรายจ่ายดังกล่าว ซึ่งอาจเป็นได้ไม่ว่าขณะใด คลังก็จำต้องทำการกู้ยืมเงินเพื่อความต้องการนี้ การกู้เงินในลักษณะเช่นนี้จึงเป็นเพียงวิธีบริหารงานคลัง หาใช่เป็นเรื่องการกู้เงินอันแท้จริง และจำต้องมีการกระจายภาระสาธารณะเพิ่มเติมขึ้นไม่ ดังตัวอย่างใน

พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของไทยเรา ก็ได้มีบทบัญญัติ ให้อำนาจกระทรวงการคลังมีอำนาจเบิกเงินเกินบัญชีได้เป็นครั้งคราวจากธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นจำนวนทั้งสิ้นไม่เกินร้อยละยี่สิบห้าแห่งยอดรายจ่ายตามที่กำหนดไว้ และให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจสั่งจ่ายเงินเกินบัญชี ตามจำนวนดังกล่าวไว้ เงินเบิกเกินบัญชีนั้นให้ชำระคืน ให้ครบถ้วนภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ปีต่อไป คือภายใน ๓ เดือน นับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ

การกู้เงินเพื่อความต้องในทางการคลัง คือเพื่อความจำเป็นในการสร้างดุลยภาพในงบประมาณ ซึ่งอาจเป็นผลเนื่องมาจากการขาดทุนในงบประมาณ ที่บังคับให้รัฐจำต้องเยียวยาการขาดทุนนี้ด้วยการกู้เงิน อันเป็นปัญหาที่นำไปสู่ข้อพิจารณาว่าการใช้วิธีกู้เงินนี้จะเป็นวิธีการคลังที่แตกต่างไปจากภาษีอากรหรือไม่ ในทางวิทยาการคลังที่ยึดมั่นในวิธีปฏิบัติอันเป็นแบบฉบับ ถือว่าการกู้เงินเป็นเพียงวิธีการชั่วคราวเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้า โดยโยนหน้าที่รับผิดชอบไปไว้ในงบประมาณสำหรับอนาคตเกี่ยวกับภาระในเรื่องชำระต้นเงินและดอกเบี้ย ดังนี้การกู้ยืมเงินจึงมีลักษณะเป็นเสมือนหนึ่งการเก็บภาษีอากรในรูปหนึ่งต่างหาก ในทางทฤษฎีในปัจจุบันพิจารณาไปในทางที่ว่าความเข้าใจเช่นนั้น เป็นความจริงเก่าแก่อันผิดพลาด หรือนัยหนึ่งเป็นความผิดพลาดที่มีความจริงเจือปนอยู่บางส่วน และที่พิจารณาไปโดยนัยเช่นนั้น มิใช่จะถือว่าการกู้เงินและภาษีอากรเป็นเรื่องที่มีลักษณะเป็นการตรงกันข้ามมากมาย แต่มุ่งที่จะให้ความเข้าใจในลักษณะเป็นสิ่งที่ผสมผสานกันได้ด้วยการที่จะใช้ทั้งสองเรื่องนั้น เป็นวิธีกระจายภาระสาธารณะไปชั่วระยะเวลาหนึ่ง โดย

พิจารณาในลักษณะเครดิตสาธารณะ ย่อมกล่าวได้ว่าการกู้เงินมิได้ทำให้น้ำหนักแห่งภาระสาธารณะหมดสิ้นไป ด้วยการนำเงินกู้นั้นไปใช้จ่ายในรายจ่ายสาธารณะใด ๆ ก็ตาม การกู้เงินคงเป็นน้ำหนักถ่วงอยู่ในภาวะเศรษฐกิจของประเทศเสมอ และเป็นน้ำหนักซึ่งผู้เสียภาษีจะต้องรับแบกอยู่เสมอไม่ในปัจจุบันก็ในอนาคตอันใกล้หรือไกล ข้อที่การกู้เงินต่างกับภาษีอากรก็อยู่ในข้อความจริงที่ว่าการกู้เงินช่วยให้ความสดวกในการกระจายภาระสาธารณะ ในเมื่อประจักษ์ว่าถ้าใช้วิธีการเก็บภาษีอากรจะได้เงินมาทันทีไม่พอเพียง หรือต้องการจะหลีกเลี่ยงการเก็บภาษีอากรเพิ่มขึ้นหรือเก็บภาษีอากรใหม่ ๆ ในลักษณะเช่นนี้จึงกล่าวได้ว่าการกู้เงินทำหน้าที่อย่างสำคัญในการช่วยภาวะเศรษฐกิจ หรือการเมือง แต่ขณะเดียวกันก็ต้องระวังว่าไม่นำวิธีการคลังอันนี้ไปใช้แก้ปัญหาในลักษณะที่คิดว่าง่ายและสดวกดี

ด้วยข้อพิจารณายืดยาวดังกล่าวมานี้ เมื่อนำมาปรับเข้ากับภาวะการณ์ในปัจจุบัน เป็นเรื่องที่ถกเถียงกันอยู่หนัก และปัญหาจะต้องขยายขอบเขตออกไปตามขีดแห่งการขยายตัวหรือการเพิ่มขึ้นโดยลำดับของรายจ่ายสาธารณะ ซึ่งจะทำให้ถือไม่ได้ว่าการกู้เงินเป็นวิธีพิเศษ หรือวิสามัญในการที่จะหาเงินมาให้พอเพียงแก่รายจ่ายสาธารณะที่เพิ่มพูนขึ้น ฉะนั้นในปัจจุบันโดยนัยทางวิทยาการคลัง เราจึงต้องเข้าใจว่าจะถือว่าการกู้เงินมีความจำกัดในขอบเขตอย่างเข้มงวดกวดขันและจริงจังอย่างแต่ก่อนหาได้ไม่ แต่อย่างไรก็ดีในเรื่องหนี้สาธารณะนี้พอสังเขปสรุปได้ว่ามีอยู่เป็นสองประเภทดังนี้คือ การกู้เงินเพื่อนำเงินมาใช้จ่ายในการลงทุน ซึ่งเป็นเรื่องที่ชอบจะทำได้เสมอ และการกู้เงินเพื่อดุลยภาพแห่งงบประมาณ

ซึ่งชอบที่จะทำได้หรือไม่จำต้องพิจารณาถึงปริมาณรายจ่ายว่าเป็นส่วนสักเท่าไรที่จะจ่ายจากเงินกู้ นอกจากจ่ายจากรายได้อื่น ซึ่งมีที่สำคัญคือรายได้จากภาษีและรายได้จากทรัพย์สินของรัฐ

๒๔. การใช้วิธีกู้เงินตามทฤษฎีเศรษฐกิจการคลัง

การศึกษาในเรื่องเศรษฐกิจการคลังในปัจจุบันได้แปรเปลี่ยนหนักไปในทางศึกษาเรื่องหนี้สาธารณะด้วยวิธีพิจารณาถึงสภาพของหนี้นั้นในตัวของมันเอง คือไม่ต้องพิจารณาแสวงหาเหตุผลในด้านงบประมาณในลักษณะเช่นนี้ หนี้สาธารณะจึงเป็นเรื่องที่ศึกษากันในลักษณะที่เป็นข้อสาระในนโยบายทางเศรษฐกิจและสังคมของรัฐบาล ซึ่งเปิดโอกาสให้รัฐบาลได้ถึงผลสำเร็จในนโยบายการใช้จ่ายเงินทั้งหมด หรือใช้จ่ายเงินได้เต็มที่ตามสภาพแห่งการเศรษฐกิจ ปัจจุบันที่พึงอนุมานได้จากการวางกำหนดขอบเขตและการดำเนินการในหน้าที่ของรัฐโดยถือหลักบริการสาธารณะ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ

โดยนัยดังกล่าวมาในความหมายอย่างแคบ การศึกษาเรื่องหนี้สาธารณะ ในฐานะที่เป็นข้อสาระในนโยบายการเศรษฐกิจและสังคมจึงไม่ใช่เรื่องที่ตกอยู่ภายในขอบเขตของวิทยาการคลังโดยตรง ที่จะเกี่ยวอยู่ในวิทยาการคลังก็เฉพาะในปัญหาที่ว่าได้เกิดมีหนี้สาธารณะขึ้นและในทางวิทยาการคลังก็จำต้องศึกษาถึงเหตุที่เกิดหนี้สาธารณะนั้น และเป็นข้อสาระอันหนึ่งเช่นเดียวกับหนี้สาธารณะอื่น ๆ ในงบประมาณ ซึ่งในขั้นนี้ในทางวิทยาการยังเป็นการยากที่จะวางหลักเกณฑ์แน่นอนอย่างไรลงไป ต้องรอดูการขยายตัวหรือคลี่คลายของเรื่องต่อไป แต่ก็

เป็นการสมควรที่จะได้นำวิทยาการในขั้นเริ่มต้นนี้มากล่าวไว้ตามสมควร ซึ่งพอจะจัดแบ่งการกู้เงินในลักษณะที่เป็นนโยบายทางเศรษฐกิจและสังคมของรัฐบาลได้เป็นประการดังนี้

การกู้เงินโดยมีรอบเวลา (Emprunt Cyclique) อันเป็นการกู้เงินที่ชอบจะกระทำได้ในบางโอกาส ในเมื่อมีข้อผูกพันว่าเพื่อดุลยภาพแห่งงบประมาณในระยะเวลายาว ในลักษณะเช่นนี้ให้เป็นที่เข้าใจว่าไม่ใช่เป็นหลักการที่จะพึงอ้างอิงเอาเป็นการเปิดเผยแจ้งชัด หรือถือเป็นทางการได้ การกู้เงินประเภทนี้ย่อมแยกประเภทเอามาได้จากบรรดาการกู้เงินโดยมีความมุ่งหมายที่จะใช้ทฤษฎีอันเป็นคุณแก่การที่จะแก้ปัญหาการขาดทุนในงบประมาณที่เป็นอยู่เรื้อรัง ด้วยการวางผังที่เกิดดอกออกผลคือหารายได้เพิ่มขึ้นในชั่วระยะเวลาหนึ่งจากเงินที่กู้มาใช้จ่าย เมื่อรับรองวิธีการนี้แล้วก็ดำเนินการกู้เงิน ซึ่งมักจะตกอยู่ในระยะเวลาแห่งการตกต่ำ ทางเศรษฐกิจไม่อาจพึ่งรายได้จากการภาษีอากรได้ และคาดกันว่าเงินกู้นั้นจะชำระคืนได้ง่ายดายในยามเศรษฐกิจดี

การกู้เงินเพื่อการกระจายทรัพย์สิน ซึ่งมีเหตุผลชอบที่จะกระทำได้ด้วยความมุ่งหมายมิเฉพาะเพื่อการกระจายภาระสาธารณะ แต่เพื่อการกระจายทุนและรายได้โดยนัยนี้ ย่อมพอที่จะแยกประเภทบรรดาการกู้เงินรายใดที่มีลักษณะบังเกิดผลเป็นการกระจายดังกล่าว อย่างเช่นเป็นการระดมทุนก็ดี เป็นการให้ได้มีการใช้ทุนที่ออมก็ดี เป็นการจัดให้มีการโยกย้ายภาระโดยวิธีการดอกเบี้ย ๆ ล ๆ ไม่ว่าเป็นการปัจจุบันหรือในอนาคต ซึ่งการกู้เงินในลักษณะนี้อาจมีความมุ่งหมายให้เป็นการถาวรก็ได้ และอาจเป็นผลได้ทั้งจากการเห็นว่าไม่เป็นประโยชน์อันใดที่จะจัดให้มีการชำระหนี้ หรือหมดความสามารถในการชำระหนี้

ที่สุดการกู้เงินซึ่งมีความมุ่งหมายในทางการเงินโดยเฉพาะ ซึ่งเป็นได้เนื่องจากความจำเป็นที่ต้องการให้เงินหมุนเวียน ในลักษณะการกู้เงินเช่นนี้ ย่อมมีได้ในการกู้เงินเพื่อบำบัดความขาดแคลนเงินและเป็นการกู้เงินที่ทำหน้าที่ทำนองหน้าที่ของการเงินตรา และการกู้เงินด้วยความมุ่งหมายเพื่อสนับสนุนการแลกเปลี่ยน

๒๕. การเพิ่มขึ้นอย่างไม่หยุดยั้งของหนี้สาธารณะ

หากถือว่าหนี้สาธารณะประกอบด้วยความมุ่งหมายได้ทั้งสองประการคือ เป็นเรื่องการคลังแท้ ๆ และเป็นได้ในเรื่องนโยบายทางเศรษฐกิจและการเมืองดังกล่าวมานั้น ทั้งสองประการย่อมเป็นอิทธิพลยืนยันว่าในปัจจุบันหนี้สาธารณะย่อมจะเป็นเรื่องธรรมดาสามัญปกติในสถานะการคลังของรัฐทั้งหลาย ในทางตรวจสอบค้นคว้าย้อนหลังขึ้นไปในศตวรรษที่แล้ว ย่อมจะประสพความจริงว่ามีมากรัฐที่ดำเนินการคลังโดยมิต้องอาศัยการกู้เงินเลย แต่ในปัจจุบันกล่าวได้ว่าไม่มีสักรัฐเดียวที่จะรอดพ้นไปจากการมีภาระในเรื่องหนี้สาธารณะ และหากพิจารณาถึงสภาพการณ์ทั่ว ๆ ไปที่เป็นอยู่ในปัจจุบันไม่ว่าในรัฐใด ดูเหมือนจะหลีกเลี่ยงไปไม่พ้นจากการที่รายจ่ายสาธารณะต้องเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ โดยลำดับ และโดยหลักการก็จำต้องอาศัยการกู้เงินเป็นเครื่องจุนเจือในการหารายได้ ดังนั้นเมื่อเปรียบเทียบดูระหว่างรายจ่ายและรายรับเกี่ยวด้วยหนี้สาธารณะในงบประมาณแผ่นดิน แล้วก็เป็นที่ประจักษ์แจ้งว่า ภาระในหนี้สาธารณะมิได้เบาบางลง กลับจะทวีขึ้นเสียอีก เมื่อเช่นนี้จึงชวนให้คิดไปได้เสมือนหนึ่งว่าการกู้เงินที่กระทำอยู่เป็นการกู้เงินที่ไม่มีการใช้คืน และต่อไปในภายภาคหน้าอาจเกิดทฤษฎีในวิทยาการคลังว่า หนี้สาธารณะไม่จำต้องใช้คืน หรือการไม่มีประโยชน์ในการใช้คืนเงินกู้

๒๖. การกระจายภาระสาธารณะในการกู้เงิน

เมื่อได้ทราบถึงเหตุที่ทำให้มีการกู้เงิน ซึ่งจะเป็นโดยมุ่งหมายทางการคลังโดยแท้ หรือเพื่อการเศรษฐกิจและสังคมก็ตาม เป็นการจำเป็นที่จะต้องทราบว่าการกระจายภาระสาธารณะไปยังราษฎรของประเทศนั้นเป็นไปอย่างไร โดยไม่สำคัญว่าเงินที่ได้มาจากกู้นั้นได้ใช้จ่ายไปเพื่อรายจ่ายอันใด เป็นที่ประจักษ์แจ้งแล้วว่าเงินกู้นั้นย่อมก่อให้เกิดเป็นภาระสาธารณะในงบประมาณ ซึ่งผู้รับภาระมิเฉพาะคนรุ่นปัจจุบัน แต่กระจายไปถึงคนรุ่นหลังด้วย ข้อพิจารณาเช่นนี้เนื่องมาจากข้อความจริงที่ว่ารายจ่ายสาธารณะในเรื่องหนี้เงินกู้นั้นก็คงจ่ายจากภาษีอากร ซึ่งเก็บมาจากราษฎรนั้นเอง ฉะนั้นคงแปลความเอาได้ว่าหนี้สาธารณะได้แปลงเป็นภาษีอากรในวาระต่อมา ซึ่งความเข้าใจเช่นนี้ในปัจจุบันเห็นว่ายังไม่ถูกต้องสมบูรณ์ทีเดียว ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากข้อเท็จจริงที่พิสูจน์ได้ในเวลานี้ว่าการเพิ่มขึ้นโดยลำดับของหนี้สาธารณะ ประกอบกับข้อพิจารณาในทางเศรษฐกิจและสังคม ทำให้ชวนคิดว่าความจำเป็นในการผ่อนชำระหนี้เงินกู้ หรือ โอกาสและความสามารถในการชำระหนี้เงินกู้นั้นเป็นปัญหาที่จะต้องนำมาพิจารณากันใหม่ เนื่องจากว่าข้อพิจารณาดังกล่าวนั้นน่าจะเป็นผลทำให้ภาระในหนี้สาธารณะของคนรุ่นหลังหมดสิ้นไป จึงเกิดเป็นปัญหาขึ้นว่า ใครเล่าเป็นผู้รับภาระนั้น

ฐานะเป็นอยู่เช่นนี้ ในทางทฤษฎีในปัจจุบันยืนยันได้ว่า การกู้เงินก็เช่นเดียวกับภาษีอากรมีผลเป็นการบังคับเก็บเงินโดยแท้จริงและทันทีจากคนรุ่นปัจจุบัน ข้อพิจารณาเช่นนี้ย่อมเป็นการถูกต้องเมื่อเปรียบเทียบถึงผลในทางเศรษฐกิจโดยทั่วไปของการกู้เงินและการเก็บภาษีอากร

เพราะเงินที่ได้รับจากการกู้เงิน หรือการเก็บภาษีอากรก็ตาม รัฐย่อมใช้ไปในทันทีสำหรับการชำระรายจ่าย อันเป็นการก่อเกิดอำนาจซื้อขึ้นอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือแก่สิ่งของอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่แม้ว่าจะบังเกิดผลเป็นประการใดก็ตาม ข้อพิจารณาดังนี้ในแง่วิทยาการคลังยังหาเป็นการชอบทีเดียวไม่ เพราะเหตุในแง่วิทยาการคลังนั้น ในการกระจายภาระสาธารณะย่อมจะต้องถือหลักผลและความเป็นธรรมในการกระจายภาระนั้นด้วย ซึ่งพิจารณาในส่วนรวมโดยทั่วไปย่อมจะไม่เป็นการเพียงพอ เป็นการจำเป็นที่จะต้องแยกแยะพิจารณาการกระจายภาระไปให้แก่ราษฎรของประเทศแต่ละบุคคลเป็นรายตัวไปว่าเป็นอย่างไร ทั้งนี้โดยที่การกระจายภาระสาธารณะไปด้วยการเก็บภาษีอากร และการกู้เงินย่อมต่างกันอยู่ในข้อที่ว่า การกระจายภาระสาธารณะไปด้วยการเก็บภาษีอากรนั้น ย่อมไม่ถือว่ามีผลตอบแทนอันใดเป็นการเจาะจง ส่วนการกระจายภาระสาธารณะไปด้วยการกู้เงินนั้น ย่อมมีผลตอบแทนอยู่ คือผู้ให้กู้ย่อมได้รับประโยชน์ตอบแทน คือดอกเบี้ยและต้นเงินที่ได้รับใช้คืน จึงเป็นธรรมดาย่อมจะมีจำนวนไม่ตรงกับภาษีอากรที่ตนถูกเก็บไปเพื่อชำระดอกเบี้ยและต้นเงินนั้น ฉะนั้นส่วนที่เหลื่อมล้ำกันอยู่จึงย่อมตกไปเป็นภาระของผู้ใดผู้หนึ่งซึ่งเป็นคนอื่นและจะเป็นใครก็ได้

ในวิทยาการคลัง ย่อมจะเป็นที่ยอมรับกันว่าข้อพิจารณาในทางเศรษฐกิจการคลังปัจจุบันนั้นมีประโยชน์ในข้อที่ได้แสดงให้เห็นว่าความเข้าใจอย่างเก่าที่ว่าการกู้เงินก็เสมือนเป็นการเก็บภาษีอากรในแบบหนึ่งนั้นออกจะเป็นความเข้าใจที่ง่ายเกินไปและฟุ่มเฟือย และมีความหมายที่ไม่สมบูรณ์เพราะไม่อาศัยเป็นเครื่องชี้ได้โดยแจ้งชัดว่าภาระในเงินกู้นั้น

ตกอยู่แก่ใครแน่ แต่อย่างไรก็ตามในเรื่องนี้หากพิจารณาให้ดีด้วยเงื่อนไขข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน การกู้เงินย่อมเป็นวิธีการที่ยุ่งยากสลับซ้อนอยู่ในการกระจายภาระสาธารณะ ในบางกรณีวิธีการนี้ได้แปรเปลี่ยน ผู้ให้กู้เงินเป็นเสมือนหนึ่งผู้เสียภาษี ซึ่งอาจเป็นโดยทันทีหรือในเวลาภายหลังต่อมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีความศูนย์ค่าในพันธบัตรเงินกู้และดอกเบี้ย แต่ในบางกรณีการกู้เงินได้เพิ่มภาระแก่ผู้เสียภาษีซึ่งอาจเป็นโดยทันทีหรือในเวลาภายหลังต่อมา ซึ่งผู้เสียก็จำต้องอยู่ในบังคับจำต้องเสียโดยไม่มีทางหลีกเลี่ยง เพราะไม่มีฐานะเป็นผู้ให้กู้กับเขาบ้าง ฉะนั้นการกู้เงินหากมิใช่เป็นภาษีในแบบหนึ่ง อย่างน้อยก็ต้องมีลักษณะเป็นภาษีที่แฝงอยู่ และตราบเท่าที่ยังไม่สามารถกำหนดการกระจายภาระลงไปโดยแน่นอนแก่แต่ละบุคคลเป็นรายตัวได้ ตราบนั้นภาระก็ย่อมจะตกอยู่ในที่ที่ไม่ถูกต้องและเป็นการทำให้ขาดสมรรถภาพและความเป็นธรรมในการกระจายภาระนั้น

๒๗. การผลักภาระทางเศรษฐกิจและสังคมของเงินกู้

หากการพิจารณาในทางเศรษฐกิจการคลังไม่อาจให้ความพอใจแก่นักการคลังในกรณีที่ข้อพิจารณาเหล่านั้นไม่เพียงพอแก่การที่จะกำหนดลงไปได้โดยถูกต้องถึงการกระจายภาระสาธารณะในเงินกู้ไปให้แก่บุคคลซึ่งเป็นราษฎรของประเทศแต่ละบุคคลเป็นรายตัวไป อย่างน้อยข้อพิจารณาเหล่านั้นพอจะช่วยให้เราค้นหาเพื่อทราบถึงการผลักภาระทางเศรษฐกิจและสังคมของเงินกู้หรือไม่ สภาพแห่งการผลักภาระเป็นธรรมดาย่อมมีอยู่ในการกู้เงินทุกราย คือจะเป็นการกู้เงินเพื่อความ

ต้องการในทางการคลังหรือเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจและสังคมก็ตาม

สำหรับการกู้เงินในประเภทแรก ย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องแยกแยะเรื่องศึกษาเป็นดังนี้ คือสำหรับการกู้เงินเพื่อใช้จ่ายในการลงทุนและการกู้เงินเพื่อประโยชน์ในการรักษาดุลยภาพแห่งงบประมาณ

สำหรับการกู้เงินเพื่อใช้จ่ายในการลงทุนนั้น ผลประโยชน์และผลิตผลจากเงินกู้ อาจเป็นบ่อเกิดแห่งรายได้สาธารณะ เช่น เป็นผลกำไรจากธุรกิจ ที่ได้ดำเนินไปหรือเป็นเงินค่าภาษีอากรที่เก็บมาจากธุรกิจนั้น

สำหรับการกู้เงินเพื่อดุลยภาพแห่งงบประมาณนั้น การก่อเกิดรายได้ที่ประมาณว่าจะได้ มิเฉพาะเป็นผลประโยชน์แก่ผู้ให้กู้เงิน แต่ย่อมจะเป็นประโยชน์แก่บรรดาผู้ที่มีส่วนได้รับเงินจากรายจ่ายในงบประมาณในลักษณะเป็นเงินอุดหนุน เงินช่วยเหลือ เงินสงเคราะห์ ฯลฯ ดังนั้นย่อมเป็นผลแก่ความสามารถของผู้เสียภาษีอย่างมากมาย

การผลักภาระทางเศรษฐกิจและสังคมของการกู้เงินซึ่งได้จัดกู้เพื่อความมุ่งหมายดังกล่าว เป็นธรรมดาย่อมเป็นไปได้อย่างกว้างขวางยิ่งขึ้นไปอีก และย่อมจะมีความสัมพันธ์กับผลของการกู้เงินเพื่อแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ ในระยะที่เศรษฐกิจตกต่ำ หรือการกู้เงินเพื่อความมุ่งหมายในการกระจายทรัพย์สิน เพื่อก่อเกิดทุนหรือรายได้จากเงินกู้และเพื่อกำหนดอัตราดอกเบี้ยหรือการกู้เงินด้วยความมุ่งหมายในทางการเงินเพื่อก่อเกิดความสัมพันธ์ใด ๆ ระหว่างเงินกู้และเงินตรา

๒๘. การคลังในฐานะเป็นบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม

รัฐทรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปัตย์ ในการใช้อำนาจอธิปัตย์ย่อมแสดงออกได้อย่างกว้างขวางเหนือสิ่งใด ๆ ทั้งสิ้น รัฐอธิปัตย์จึงมีอำนาจเหนือรายได้และรายจ่ายทั้งหลายสิ้นของรัฐ และในฐานะที่ทรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปัตย์ รัฐจึงจำต้องรับทำหน้าที่ทุกอย่างในอันที่จะให้กิจการของรัฐดำเนินไปได้และในที่นี้รัฐไม่อยู่ในฐานะที่จะเลือกทำกิจการใด ๆ อย่างเช่นเอกชน แต่กลับอยู่ในบังคับแห่งฐานะที่จำต้องกระทำการทุกอย่างเพื่อประโยชน์แก่การบริหารงานอันเป็นส่วนรวม ฉะนั้นการบริหารงานคลังจึงสำคัญอยู่ที่หลักการใหญ่ที่ว่ายอมรับรู้ถึงอำนาจบริหารของรัฐและเมื่อรัฐเข้ารับบริหารงานใดก็จำต้องได้รับการรับรองไปในตัวว่าจะต้องมีเงินใช้จ่ายเพื่องานนั้นโดยจะเป็นจำนวนสักเท่าใดก็ตาม การบริหารงานคลังซึ่งมีข้อสมมติในประการสำคัญที่ว่า รัฐมีหน้าที่บริหารงานสาธารณะและการยอมรับรองให้รัฐมีอำนาจบริหารงานสาธารณะนั้นไปได้เต็มที่ซึ่งทั้งนี้มีผลทำให้ต้องมีการใช้จ่ายเงินและต้องหาเงินมาใช้จ่ายอันเป็นข้อสาระที่ทำให้เกิดมีการทำงบประมาณและเป็นจุดสำคัญแห่งการบริหารงานคลัง ซึ่งมีหลักสำคัญด้วยว่ารัฐไม่จำต้องจัดหารายได้สูงกว่ารายจ่ายดังเช่นเอกชน ปัญหาสำคัญของการทำงบประมาณจึงอยู่ที่การแสดงรายละเอียดของงานบริหารให้ครบถ้วนถูกต้องพร้อมด้วยจำนวนเงินที่จะจ่ายและกำหนดรายได้ที่จะจัดหามา ซึ่งเมื่อได้จัดทำขึ้นพร้อมสรรพถูกต้องตามระเบียบแบบแผนและวิธีการแล้ว รัฐก็บริหารไปตามนั้น

ในการศึกษาประวัติศาสตร์การปกครองระบอบประชาธิปไตยเรา จะทราบว่าการที่รัฐสภาได้รับมอบอำนาจในการควบคุมการบริหารงานของรัฐได้เป็นมาอย่างไร อำนาจของปวงชนถือกันว่ามีศูนย์รวมอยู่ ณ ที่นั้น และรัฐสภาเท่านั้นที่มีอำนาจสูงสุดในการที่จะพิจารณาชี้ขาดการบริหารงานของรัฐ ซึ่งมีผลเป็นการรับรองอยู่ในตัวว่าย่อมจะต้องอนุมัติให้มีเงินเพื่อใช้จ่ายในการนั้น อำนาจนี้เป็นอำนาจที่มีความกว้างไพศาล แต่อย่างไรก็ดี ก็ย่อมเป็นอำนาจที่มีขอบเขต ฉะนั้นในกรณีที่ตกอยู่ในความจำเป็นหรือความสมควรที่จะต้องขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ก็อาจถือเป็นการที่ยอมสละอำนาจอธิปไตยและอิสสรภาพของรัฐบางส่วนไปได้ มีข้อสำคัญพึงสังเกตุว่ารัฐสภาในฐานะที่เป็นหน่วยงานของรัฐ ย่อมเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยของปวงชนหรือของประชาชาติ เมื่อตัดสินชี้ขาดในรายจ่ายและรายได้ใด ก็เท่ากับเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนาของรัฐซึ่งมิใช่อะไรอื่นไกลนอกจากเจตนาของส่วนรวม คือเจตนาของปวงชนซึ่งตนเป็นผู้แทน ดังนั้นขณะเดียวกันรัฐสภาจึงมีฐานะเป็นผู้ปกครองในส่วนที่เป็นหน่วยงานของรัฐ และเป็นผู้แทนของผู้อยู่ใต้ปกครอง และในฐานะเช่นนี้ที่รัฐสภาได้ไปซึ่งอำนาจในงานการคลังของรัฐ จึงรัฐสภาจำต้องทำหน้าที่ประสานประโยชน์สาธารณะเกี่ยวกับการคลังของรัฐและประโยชน์ของเอกชนที่ตนเป็นผู้แทนและมีภาระที่ได้รับมอบหมายอยู่

๒๙. หลักในเรื่องงบประมาณ

ปัญหาต่าง ๆ ในทางการคลังเท่าที่ได้ศึกษากันมาแล้วทั้งหมด ไม่ว่าในประเทศใดย่อมมาสรุปรวมอยู่ที่งบประมาณ หลักสำคัญในเรื่องงบประมาณจึงอยู่ที่ความจำเป็นต้องได้รับอนุมัติรายจ่ายและรายได้ ของ

รัฐโดยรัฐสภา ก่อนที่จะได้ศึกษากันถึงระบบงบประมาณดังวิเคราะห์ดังนี้ ใคร่ที่จะขอทำความเข้าใจเสียก่อนว่า หลักในเรื่องงบประมาณอาจมีความหมายเป็นอย่างอื่นนอกจากที่กล่าวมาก็ได้ ทั้งนี้เป็นผลจากการศึกษาในทางวิชาการด้านวิวัฒนาการ

หลักในเรื่องงบประมาณตามที่ยึดถือเป็นแบบฉบับกันมานั้น แยกออกได้เป็นสองประการ คือเรื่องการบริหารงานคลัง และการบัญชีด้านหนึ่ง และเรื่องนโยบายการเมืองอีกด้านหนึ่ง ในประการแรกนั้นเป็นหลักเกี่ยวกับการพิจารณารวบรวมรายละเอียดทั้งหลายในงบประมาณทั้งรายจ่ายและรายได้ของรัฐ โดยถือเสมือนหนึ่งรัฐเป็นองค์ผู้ประกอบการอันหนึ่งที่จะต้องบริหารงานไปโดยอาศัยงบประมาณนั้น ส่วนในประการหลัง เป็นหลักเกี่ยวกับอำนาจสูงสุดที่มอบไว้แก่รัฐสภาในการพิจารณาชี้ขาดในงานต่าง ๆ ที่รัฐพึงดำเนินไปตามหน้าที่ ดังนี้งบประมาณจึงย่อมมีผลอย่างสำคัญแก่การเศรษฐกิจและสังคมของชาติ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาพและปริมาณของรายจ่าย ภาษีอากร และอาการเคลื่อนไหวของเครดิตสาธารณะย่อมมีอิทธิพลอยู่เป็นอย่างมาก

ในปัจจุบัน โดยที่ปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมมีความสลับซับซ้อนยุ่งยากมากขึ้น โดยเฉพาะภายหลังมหาสงครามโลกครั้งที่สอง ปัญหาดังกล่าวได้เริ่มแปรเปลี่ยนมาโดยลำดับ อันทำให้เกิดความคิดเห็นในด้านงบประมาณว่าควรจะวิวัฒน์ไปถึงขั้นมีงบประมาณแห่งชาติ หรืองบประมาณทางเศรษฐกิจขึ้น ซึ่งจะกล่าวถึงพอสมควรต่อไป

ในชั้นนี้จะกล่าวถึงเรื่องนโยบายการเมืองของรัฐในส่วนที่เกี่ยวกับงบประมาณซึ่งเป็นเรื่องสำคัญ ดังพอจะได้ทราบมาแล้วในการศึกษา

ประวัติการปกครองระบอบประชาธิปไตยว่าปัญหาการคลังได้เกิดขึ้นและพิจารณาวินิจฉัยกันไปอย่างไร จนกระทั่งถึงได้เกิดมีงบประมาณอันเป็นหลักการที่บังคับให้มีการได้รับอนุมัติในรายจ่ายและรายได้ทั้งหลายของรัฐ โดยรัฐสภาอันเป็นสถาบันสูงสุดที่ทรงไว้ซึ่งอำนาจชี้ขาด คือ อำนาจทางการเมืองของรัฐนั่นเอง ดังนี้งานงบประมาณจึงมิได้มีความหมายเฉพาะในลักษณะเป็นการได้รับอนุมัติ ดังเช่นงานอื่น ๆ ในรูปที่เป็นกฎหมาย แต่ย่อมสำคัญอยู่ที่วัตถุที่ประสงค์ด้วย วัตถุที่ประสงค์ของงบประมาณ คือที่จะกำหนดรายจ่ายและรายได้ที่ได้รับอนุมัติ และแบบพิธีในการบริหารงบประมาณ ในบรรดารายจ่ายและรายได้ทั้งหลายนั้นย่อมมีจุดความมุ่งหมายในทางการเมือง คือเป็นไปตามนโยบายการเมืองของระบบการปกครอง หรือนัยหนึ่งเป็นเครื่องชี้หรือยืนยันในนโยบายการเมืองแห่งรัฐ แต่อย่างไรก็ดีบรรดารายจ่ายและรายได้ทั้งหลายเหล่านั้นย่อมไม่พ้นจากการแสดงออกซึ่งความมุ่งหมายทางเศรษฐกิจและสังคมด้วย เนื่องจากผลของรายจ่ายและรายได้นั่นเองที่กระทบถึงโดยตรงหรือโดยอ้อมแก่ชีวิตเศรษฐกิจและฐานทางสังคมของประเทศ สภาพทางเศรษฐกิจและสังคมเช่นว่านี้แต่ดั้งเดิมมาอยู่ในฐานะรองลงมาจากสภาพทางการเมือง การแปรเปลี่ยนขึ้นอยู่ในลำดับสำคัญยิ่งในปัจจุบันนี้ถึงกับเปิดทางให้มีการศึกษาเรื่องเศรษฐกิจการคลังกันขึ้นอันเป็นแขนงวิชาที่ศึกษากันในวิชาเศรษฐศาสตร์โดยเฉพาะ

๓๐. งบประมาณในส่วนที่เกี่ยวด้วยลักษณะปกครองการคลัง

ลักษณะปกครองการคลัง เป็นส่วนหนึ่งในวิชาการคลังเกี่ยวด้วยปัญหาในการที่จะควบคุมการเก็บ การรักษา และการจ่ายเงินแผ่นดิน

รายจ่ายและรายได้สาธารณะทั้งสิ้นหากปราศจากการควบคุม ย่อมเป็นการยากที่จะหวังให้มีการปฏิบัติให้เป็นที่เรียบร้อยได้ ดังนี้จึงเกิดคิดหาวิธีที่จะควบคุมการคลังของประเทศให้ดำเนินไปเป็นระเบียบเรียบร้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ จึงได้มีการวางหลักเกณฑ์และวิธีการสำหรับที่จะควบคุมการเงินของแผ่นดิน ซึ่งเป็นวิธีการที่ให้ผลดีที่สุด คือวิธีการงบประมาณ (สำหรับประเทศไทยขอให้ดูพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ซึ่งมีสาระสำคัญบัญญัติให้มีแผนการเงินประจำปีอันสมบูรณ์สำหรับส่วนราชการทั้งมวลให้มีการควบคุมงบประมาณอย่างรัดกุม ให้การจ่ายเงินงบประมาณเป็นไปตามกำลังเงินเป็นงวด ๆ และให้มีการประมวลบัญชีและรายงานเกี่ยวกับรายรับรายจ่ายทั้งสิ้นของแผ่นดิน)

ประเทศอังกฤษเป็นประเทศแรกที่ทำการควบคุมการเงินโดยวิธีการงบประมาณ ปรากฏว่าได้ผลดียิ่งในปัจจุบันไม่ว่าประเทศใดได้มองเห็นคุณค่าและประโยชน์ของวิธีการงบประมาณ ซึ่งต่างนำไปใช้และมีการดัดแปลงแก้ไขเปลี่ยนแปลงไปตามที่เห็นเหมาะและสดวกแก่วิธีปฏิบัติของแต่ละประเทศตามสมควรแก่สภาพการณ์

แม้ในนานาประเทศจะได้มีวิธีงบประมาณแตกต่างกันบ้าง แต่ในหลักใหญ่เกี่ยวด้วยการงบประมาณคงดำเนินไปในแนวเดียวกัน คือเริ่มต้นด้วยการเตรียมทำงบประมาณ คือกำหนดประมาณรายจ่ายรายได้โดยพิจารณาตามฐานะการเงินของประเทศโดยฝ่ายบริหารคือรัฐบาล แล้วจึงถึงขั้นที่สอง คือการพิจารณาปรึกษาลงมติอนุมัติโดยฝ่ายนิติบัญญัติคือรัฐสภาเพื่อออกเป็นกฎหมายใช้บังคับ แล้วจึงถึงขั้นที่สามคือ

การบริหารงบประมาณมีการรับจ่ายเงินตามที่ปรากฏรายละเอียดในงบประมาณ ขั้นที่สุดการบริหารงบประมาณย่อมตกอยู่ภายใต้การควบคุมอย่างใกล้ชิดของฝ่ายปกครองและฝ่ายนิติบัญญัติด้วย

ด้วยข้อพิจารณาดังกล่าวมาจึงสรุปได้ว่า งบประมาณแผ่นดินย่อมเป็นที่กำหนดรายจ่ายและรายได้ของรัฐโดยได้รับอนุมัติเป็นปี ๆ ไปในรูปเป็นกฎหมาย

๓๑. งบประมาณเศรษฐกิจแห่งชาติ (Budget Economique National)

เมื่อสิบปีก่อน หลักในเรื่องงบประมาณเศรษฐกิจแห่งชาติเป็นเพียงการค้นคว้าในทางวิทยาการเพื่อประโยชน์ในการนำมาใช้ทางปฏิบัติ ในลำดับต่อมารูปของงานประมาณดังกล่าวก็เป็นเพียงบัญชีแสดงรายการเงินได้ของชาติและการใช้จ่ายเงินได้นั้น ซึ่งการที่ใช้ชื่อเรียกว่างบประมาณหาตรงกับความหมายแท้จริงไม่ เพราะคำว่างบประมาณที่ใช้กันอยู่ในทางการคลังย่อมมีลักษณะพิเศษโดยเฉพาะ คือเป็นการกำหนดรายจ่ายและรายได้ของรัฐโดยต้องได้รับอนุมัติจากสภานิติบัญญัติออกมาในรูปเป็นกฎหมาย ซึ่งลักษณะเช่นนี้หากนำมาเปรียบเทียบกับงบประมาณเศรษฐกิจแห่งชาติย่อมมีข้อที่ข้อโต้แย้งว่าจะบังคับให้การเป็นไปตามนั้นมิได้ ในประการสำคัญก็คือว่ารัฐสภาในการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินย่อมได้รับความยุ่งยากอย่างยิ่งอยู่แล้วในการที่จะกำหนดรายจ่ายสาธารณะและรายได้สาธารณะให้เป็นการถูกต้องตรงตัวมากที่สุดเท่าที่จะเป็นได้ ซึ่งเมื่อจะให้พิจารณากำหนดรายได้และรายจ่ายของชาติทั้งมวลแล้วก็ย่อมจะเป็นการพ้นวิสัยที่จะทำให้ถูกต้องใกล้ความจริงได้

ด้วยเหตุนี้ เพื่อหลีกเลี่ยงความบกพร่องดังกล่าว และมุ่งประสงค์ที่จะสงวนคำว่างบประมาณ (Budget) ไว้ใช้โดยเฉพาะ โดยไม่นำไปใช้ในเรื่องที่ไม่อาจทำการกะประมาณและออกเป็นกฎหมายได้ ที่เรียกว่างบประมาณเศรษฐกิจแห่งชาติ มีลักษณะเป็นเพียงการแสดงข้อเท็จจริงและข้อเสนอแนะ ซึ่งรัฐบาลจะนำมาใช้เป็นประโยชน์ได้เพียงเป็นแนวทางเพื่อการดำเนินงานบริหารในเรื่องใด ๆ ได้โดยสมรรถภาพ สาเหตุที่เกิดมีความคิดว่าควรจะได้มีงบประมาณเศรษฐกิจแห่งชาตินี้ขึ้น ก็เนื่องมาจากว่าการขยายตัวแห่งงบประมาณแผ่นดินทุกวันนี้ พิจารณาจากปริมาณของเงินและพัฒนาการแห่งภาระกิจของรัฐที่กว้างขวางนอกเหนือออกไปจากขอบเขตรแห่งหน้าที่ในทางปกครองโดยแท้จริงของรัฐ จนเกือบจะกล่าวว่าได้ปกคลุมแผ่ขยายไปถึงชีวิตเศรษฐกิจและสังคมแห่งประชาชาติทั้งหมด ซึ่งแทนที่ว่างบประมาณแผ่นดินนั้นจะเป็นเครื่องแสดงแผนงานของรัฐโดยเฉพาะ ไม่เกี่ยวข้องกับงานอื่น ๆ อันเป็นส่วนสาธารณะและส่วนเอกชนก็ดี แต่เห็นกันว่างานต่าง ๆ เหล่านั้นย่อมต้องมีส่วนสัมพันธ์กัน แยกกันไม่ออก ความคิดเห็นเช่นว่านี้ย่อมชอบด้วยเหตุผล เพราะความสัมพันธ์เช่นว่านี้ย่อมมีอยู่จริง จึงเป็นการแน่นอนที่เราไม่อาจถือว่างบประมาณแผ่นดินมีความจำกัด ไม่เกี่ยวข้องกับชีวิตเศรษฐกิจ ซึ่งงบประมาณแผ่นดินมีส่วนมุ่งพัฒนาการอยู่ด้วย งบประมาณแผ่นดินจึงเป็นส่วนแห่งสถานะทางเศรษฐกิจและสังคม เช่นเดียวกับวิสาหะกิจทั้งหลาย จึงเป็นการชอบที่จะให้มีการแสดงออกในลักษณะรวมของบรรดาข้อสาระทางเศรษฐกิจและสังคมทั้งหลายของประเทศ ไม่ว่าจะเป็นส่วนมหาชนหรือเอกชน ดังนี้แหละที่เป็นสาเหตุ

นำมาซึ่งความคิดเห็นในเรื่องงบประมาณเศรษฐกิจแห่งชาติ อันเป็นการขยายรูปงบประมาณออกไป แต่ในทางวิชาการจะรับรองว่าเป็นเรื่องงบประมาณแท้จริงมิได้ เพราะยังขาดข้อสาระสำคัญเกี่ยวอำนาจในการอนุมัติรายจ่ายและรายได้เหล่านั้น ดังเช่นหัวหน้าครอบครัวหรืออุตสาหกร ในการทำงบประมาณของเขานั้น เขาเป็นผู้มีอำนาจเช่นเดียวกับรัฐหรือหน่วยงานสาธารณะใด ๆ ที่จะคำนวณกะประมาณและที่จะพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดรายจ่ายและรายได้ที่พึงกำหนดขึ้น แต่ต่างกันอยู่ที่ว่าหัวหน้าครอบครัวหรืออุตสาหกรไม่จำต้องมีการอนุมัติรายจ่ายและรายได้นั้นเพราะเขาเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดได้โดยตนเอง ดังกล่าวมานี้ การที่จะถือว่ามีลักษณะเป็นงบประมาณได้หรือไม่ ก็คงเพียงว่ามีการแสดงออกซึ่งความตั้งใจที่จะบริหารงานไปในแนวนั้น จึงทำให้รู้สึกว่างบประมาณในรูปนี้ก็เป็นเสมือนหนึ่งผังเศรษฐกิจ ที่กำหนดเป้าหมายไว้ที่จะดำเนินการให้บรรลุผลตามนั้น แต่ก็มิใช่ผังเศรษฐกิจ รูปงบประมาณเศรษฐกิจดังกล่าวเป็นอย่างไร เห็นสมควรกล่าวอ้างเป็นตัวอย่าง ของประเทศสำคัญ ๆ เช่น สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และฝรั่งเศส

ในสหราชอาณาจักรได้มีการปฏิบัติช้านาน ในการพิมพ์สมุดปกสีฟ้า (Blue Book) ประจำปี รายงานถึงรายได้ของชาติและรายจ่ายของสหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกาก็ถือเป็นวิธีปฏิบัติว่าในสาส์นประธานาธิบดี (President Message) ในเดือนมกราคม ที่เสนองบประมาณประจำปีต่อรัฐสภานั้น ได้สรุปข้อสาระสำคัญอันแสดงถึงงบประมาณแห่งชาติของสหรัฐไว้ สำหรับของฝรั่งเศสก็จัดพิมพ์เอกสารที่เรียกชื่อว่ารายงานการบัญชีแห่งชาติ (Rapport sue les comptes de la Natiou)

และในร่างงบประมาณประจำปีที่เสนอต่อรัฐสภานั้น มีรายงานละเอียดประกอบสองฉบับคือ รายงานเศรษฐกิจ และรายงานการเงิน (Rapport économique et Rapport financier) ของประเทศทั้งหมด

กล่าวโดยสรุป งบประมาณแผ่นดินตามความหมายในทางการคลังโดยเฉพาะ และงบประมาณเศรษฐกิจแห่งชาติตามที่เรียกกันอันมีความหมายดังกล่าวมาข้างต้น คงมีข้อต่างกันดังนี้ คือ

ก) งบประมาณแผ่นดิน เป็นการกำหนดแผนการเงินประจำปีอันสมบูรณ์สำหรับส่วนงานทั้งมวลของรัฐ ลักษณะของงบประมาณแผ่นดินในปัจจุบันมีความสำคัญมากขึ้นโดยลำดับ เนื่องจากความสัมพันธ์กับพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ

ข) งบประมาณแผ่นดิน มีลักษณะเป็นการอนุญาต ซึ่งแสดงออกในรูปกฎหมาย อันเป็นข้อที่ต่างกับงบประมาณของเอกชน การมีมติของรัฐสภา เป็นเงื่อนไขอันสำคัญที่อนุญาตให้ฝ่ายบริหารดำเนินการจ่าย หรือจัดเก็บรายได้ตามที่กำหนดไว้ในงบประมาณ

ค) งบประมาณเศรษฐกิจแห่งชาติ ยังขาดหลักการสำคัญดังกล่าวมา ๒ ประการนั้น จึงเป็นเรื่องที่ยังปราศจากความแน่นอน และโดยลักษณะแห่งความยุ่งยากสลับซับซ้อนในแขนงต่าง ๆ ของการเศรษฐกิจ จึงยากที่จะวางข้อกำหนดเด็ดขาดลงไปได้ ทั้งในทางแผนงานซึ่งจะนำไปสู่การกำหนดแผนการเงิน และในการที่จะให้มีการอนุญาตเพื่อให้มีลักษณะบังคับในรูปกฎหมาย

สำหรับประเทศไทย ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๐๓ ในสาส์นงบประมาณ นายกรัฐมนตรีได้

แถลงเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีใจความสำคัญว่า ตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๓ เป็นจำนวนไม่เกิน ๗,๗๐๐,๐๐๐ บาท เพื่อให้ส่วนราชการต่าง ๆ และรัฐวิสาหกิจได้มีรายจ่ายประจำปี ๒๕๐๓ สำหรับใช้เป็นหลักในการจ่ายเงินแผ่นดิน กับได้ชี้แจงถึงภาวะเศรษฐกิจทั่ว ๆ ไป และฐานะการเงินของรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลคาดหมายจากความโน้มเอียงของสภาพการปัจจุบันและจากผลการบริหารการคลังของรัฐ ตลอดถึงการค้าของเอกชนโดยทั่วไป โดยเปรียบเทียบฐานะเศรษฐกิจ ในปี ๒๕๐๒ ปรากฏว่าไม่ด้อยไปกว่าปี ๒๕๐๑ สินค้าออกที่สำคัญ เช่น ยาง ดีบุก ก็มีปริมาณส่งออกมากขึ้น ทั้งราคาดีขึ้นด้วย จึงคาดได้ว่า ดุลยการเงินอยู่ในระดับดีขึ้น สำหรับปี ๒๕๐๓ นั้น ฐานะการค้ากับต่างประเทศจะขยายตัวขึ้น เพราะจากการสำรวจผลการทำนา ปรากฏว่าได้ทำนาเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก

สถานะการเงินพอสรุปได้ว่า การบริหารการคลังของรัฐในปัจจุบันนี้ รัฐบาลสามารถจ่ายเงินทำนุบำรุงแผ่นดินทั้งในด้านเศรษฐกิจ สาธารณูปกร และรักษาความสงบเรียบร้อย ส่งเสริมสัมมาชีวะของประชาราษฎรได้ก้าวหน้าไปมาก โดยรักษาเสถียรภาพแห่งเงินบาททั้งภายในและภายนอกประเทศไว้ได้เป็นอย่างดี

ในด้านการกู้เงินและภาษีอากร ส่วนใหญ่เป็นการชำระหนี้เงินกู้และอื่น ๆ และเป็นเงินบำรุงประเทศให้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น นอกจากนั้นรัฐบาลได้ใช้จ่ายในการพัฒนาการเศรษฐกิจ การศึกษา การสาธารณูปการ ซึ่งยังผลให้เกิดความผาสุกแก่ประชาชนเป็นส่วนใหญ่

จัดว่าการจัดทำงบประมาณแบบใหม่ในขั้นริเริ่มเป็นความก้าวหน้าสำคัญอันหนึ่งที่นำไปสู่ความรู้ในภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเป็นอย่างดี และความก้าวหน้าจะยังคงมีต่อไปเทียบได้กับการปฏิบัติในต่างประเทศ อันอาจจะถึงขั้นมีงบประมาณเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้นได้จริงจังในวันหนึ่งข้างหน้า อนึ่งเพื่อประกอบการศึกษาเรื่องนี้ ควรดูรายงานเศรษฐกิจและการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยด้วย

๓๒. งบประมาณเศรษฐกิจแห่งชาติและผังเศรษฐกิจ

ปัญหาที่น่าพิจารณามีต่อไปว่า งบประมาณเศรษฐกิจแห่งชาติโดยนัยและตามความหมายเท่าที่พอจะเข้าใจเอาได้ดังกล่าวมานั้น ต่างกันอย่างไรกับผังเศรษฐกิจ งบประมาณเศรษฐกิจแห่งชาติเป็นผลจากประมวลบัญชีเศรษฐกิจแห่งชาติในระยะหนึ่งที่ผ่านมา อันนำไปสู่ความรู้ในหลักวิธีปฏิบัติด้านต่าง ๆ และโดยอาศัยหลักฐานเหล่านี้ ช่วยให้ศึกษาค้นคว้าทราบถึงแนวทางแห่งพัฒนาการที่จะนำไปสู่การกะประมาณผลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตสำหรับระยะเวลาหนึ่ง ตลอดจนชี้ให้ทราบถึงผลอันจะเกิดขึ้นจากการแทรกแซงของรัฐบาลในงานใดๆเท่าที่พฤติการณ์ต่าง ๆ อันพึงคาดคเนได้พิสูจน์ให้เห็นเช่นนั้น งบประมาณเศรษฐกิจแห่งชาติมิได้กำหนดแก่ฝ่ายปกครอง จำต้องทำสิ่งนั้นสิ่งนี้ แต่เป็นเพียงเสนอข้อแนะว่า หากรัฐบาลไม่ดำเนินการเช่นนั้นเช่นนี้ โดยอาศัยพฤติการณ์ที่คาดคเนเอาไว้ จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างนั้นอย่างนี้ได้ ด้วยประการฉะนี้ งบประมาณเศรษฐกิจแห่งชาติจึงมีลักษณะรักษาความเป็นกลางอยู่มาก ๆ

ลักษณะการเช่นนี้มิได้เหมือนกับผังเศรษฐกิจ ซึ่งนิยามว่าเป็นเครื่องมือทางการเมืองในการการดำเนินการเศรษฐกิจไปในแนวใด รูปการเช่นนี้เป็นการชัดแจ้งในระบบการปกครองสมบูรณาญาสิทธิ ดังเช่นในโซเวียตรัซเซีย ซึ่งรัฐบาลกำหนดเป้าหมายไว้ให้ ดังเช่นในตัวอย่างว่ารัฐบาลกำหนดลงไปว่า ส่วนแน่นอนจะต้องเป็นอย่างไรสำหรับการใช้จ่ายและการก่อเกิดทรัพย์ประเภททุน แล้วมอบหมายทุกสิ่งทุกอย่างอันเป็นเครื่องมือที่มีอยู่เพื่อประโยชน์แก่การที่จะดำเนินการไปสู่เป้าหมายนั้น เช่น การผลิต ราคา การจำหน่ายจ่ายแจกรายได้ เงินตรา รายจ่ายสาธารณะ และภาษีอากร ฯลฯ

สำหรับประเทศต่าง ๆ ในระบบการปกครองระบอบประชาธิปไตย ลักษณะทางการเมืองแห่งผังเศรษฐกิจมีความอ่อนโยนกว่ามาก ดังเช่นตัวอย่างในประเทศฝรั่งเศส ผังเศรษฐกิจนั้นมีวิธีปฏิบัติกันมานานแล้วว่ามีคณะกรรมการ ซึ่งเป็นอิสสระจากรัฐบาล เป็นผู้เสนอข้อแนะว่าการพัฒนาการเศรษฐกิจของประเทศควรจะดำเนินไปอย่างไร ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอยู่มาก โดยเฉพาะในระยะเวลาภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งประเทศได้ประสบกับความยุ่งยากเป็นอย่างยิ่งในทางเศรษฐกิจ และจะต้องพิจารณาถึงสัดส่วนแห่งการช่วยเหลือระหว่างประเทศ ซึ่งมีการการช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกาเป็นต้น ลักษณะของผังนั้นในชั้นแรก ๆ ไม่มีการบังคับแก่ฝ่ายปกครองในรูปของกฎหมาย แต่แม้ภายหลังจะมีวิธีบังคับในรูปกฎหมายก็ตาม ก็ไม่มีหลักประกันอันใดที่แน่นอนว่าจะไม่มีการเปลี่ยนแปลงได้อย่างมากมายในผังนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินการใด ๆ เกี่ยวด้วยการเงินตรา ราคา และ

เครดิต ในส่วนที่สัมพันธ์กับการคลังย่อมมีความสำคัญที่จะต้องแซกแซงเข้าไปในการเศรษฐกิจ สังคม และความเกี่ยวพันระหว่างประเทศ

ด้วยเหตุนี้ ระหว่างงบประมาณเศรษฐกิจแห่งชาติและงบประมาณแผ่นดินโดยเฉพาะ จึงควรต้องมีการขีดเส้นไว้ให้ชัดแจ้งว่างบประมาณแผ่นดินมีส่วนแค่ใดในงบประมาณเศรษฐกิจแห่งชาติ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในผลิตผลส่วนรวมนั้น ย่อมเป็นการแน่ชัดว่าจะต้องแสดงให้เห็นการแบ่งแยกอย่างชัดแจ้งระหว่างการเศรษฐกิจฝ่ายเอกชนและฝ่ายมหาชน ซึ่งจะช่วยทำให้มองเห็นเด่นชัดทั้งงบประมาณแผ่นดินได้เป็นส่วนหนึ่งแห่งงบประมาณเศรษกิจแห่งชาตินั้นมีส่วนสัดอันชอบหรือไม่ ฉะนั้นเพื่อง่ายแก่การเปรียบเทียบส่วนแห่งงบประมาณแผ่นดินและงบประมาณเศรษฐกิจแห่งชาติ จึงเป็นปัญหาสำหรับประเทศต่าง ๆ ที่จะแสวงหาหนทางในการแบ่งแยกประเภทงบประมาณอย่างใหม่ เพื่อสดวกในการพิจารณางบประมาณแผ่นดิน ที่เป็นส่วนหนึ่งแห่งงบประมาณเศรษฐกิจแห่งชาติ

๓๓. ปัญหาการคลังในการระหว่างประเทศ

ในการระหว่างประเทศปัญหาการคลังย่อมมีได้ในประการต่าง ๆ ดังนี้

๑. **ในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ** การอาจเป็นได้ว่าสองรัฐอาจเป็นเจ้าหนี้และลูกหนี้ซึ่งกันและกัน ดังเช่นในการกู้เงินนอกประเทศและในกรณีภายหลังสงครามรัฐฝ่ายแพ้ย่อมจะถูกบังคับให้ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐฝ่ายชนะมีตัวอย่างในการจัดให้มีการชดใช้ค่าเสียหายเนื่องจากสงครามโลก ค.ศ. ๑๙๔๑ – ๑๙๑๘ นั้น ได้กระทำโดยมีผังดอวส์ (Plan

Dawes) และผังยัง (Plan young) เป็นต้น ซึ่งพันธะอันเกิดจากผังเหล่านั้นย่อมมีผลแก่งบประมาณแผ่นดินของประเทศด้วย

ข้อตกลงต่าง ๆ ในการภาษีอากรที่ได้กระทำกันอยู่บ่อย ๆ ในระหว่างรัฐต่าง ๆ เป็นต้นในเรื่องภาษีศุลกากร ซึ่งโดยอาศัยข้อตกลงเหล่านั้นย่อมเป็นเหตุให้รัฐ ที่ได้ทำความตกลงใช้อำนาจอธิปไตยของตนได้อย่างสมบูรณ์ในกรณีเกี่ยวกับการคลัง โดยนัยเดียวกันในข้อตกลงเกี่ยวกับเรื่องภาษีซ้อน (Double Taxation) หากได้มีการตกลงกันในระหว่างรัฐราษฎรของรัฐหนึ่ง ซึ่งถูกเก็บภาษีแล้วย่อมได้รับความยกเว้นที่จะถูกเก็บภาษีซ้ำในอีกรัฐหนึ่งสำหรับเงินได้อันเดียวกัน ข้อตกลงเหล่านี้ย่อมมีได้สำหรับภาษีทุกอันหรือภาษีอันใดอันหนึ่งโดยเฉพาะและย่อมจะใช้ได้แก่ผู้เสียทุกคนหรือบางคน ดังเช่นให้ใช้ได้เฉพาะแก่บุคคลธรรมดา และไม่ใช่แก่นิติบุคคลเป็นต้น

นอกจากนั้นยังอาจมีข้อตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการกำจัดการหลีกเลี่ยงเสียภาษีอากร เช่นว่ารัฐที่เป็นคู่สัญญาย่อมผูกพันตนในอันที่จะแลกเปลี่ยนความรู้ต่าง ๆ ของหน่วยงานที่มีหน้าที่ดำเนินการเก็บภาษีอากร

๒. ในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งแบ่งแยกออกก็ได้เป็นประเภทดังนี้

ก. สำหรับองค์การระหว่างประเทศซึ่งจัดบริการทางวัตถุให้แก่รัฐสมาชิกขององค์การอันได้แก่องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ สหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศเป็นต้น องค์การเหล่านี้มี

รายได้จากค่าบำรุงของรัฐที่เป็นสมาชิก ซึ่งมีลักษณะอันแท้จริงเป็นค่าธรรมเนียมนั่นเอง สำหรับกรณีอื่น เช่น ธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการนั้น เงินของรัฐต่าง ๆ ที่ออกสมทบมีลักษณะเป็นรายได้ทางการค้า และมีผลประโยชน์จากค่าบริการซึ่งเป็นภาระแก่รัฐที่ใช้ประโยชน์ในบริการของสถาบันนั้น และมีที่จัดเก็บค่าธรรมเนียมจากรัฐสมาชิกตามบริการที่องค์การจัดให้แก่รัฐสมาชิกต่าง ๆ ดั่งเช่นค่าธรรมเนียมขององค์การระหว่างประเทศเพื่อการจัดพิมพ์โฆษณาพิกัดอัตราศุลกากร เรียกเก็บเอาตามจำนวนตัวเลขธุรกิจ (สินค้าเข้าและสินค้าออก) ของรัฐสมาชิก

ข. สำหรับองค์การระหว่างประเทศอันมีลักษณะเป็นการทั่วไป ดั่งเช่น องค์การสหประชาชาติ ย่อมจะมีวิธีการงบประมาณไม่แตกต่างกับรัฐต่าง ๆ สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติย่อมมีอำนาจเกี่ยวกับงบประมาณขององค์การ เทียบได้กับรัฐมนตรีคลังของรัฐต่าง ๆ คือเลขาธิการสหประชาชาติเป็นผู้มีหน้าที่กำหนดรายจ่ายต่าง ๆ โดยอาศัยหลักฐานการเสนอของเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ขององค์การผ่านการพิจารณาของคณะกรรมาธิการพิเศษ และที่สุดงบประมาณนั้นก็เสนอให้สมัชชาใหญ่พิจารณาโดยต้องได้รับมติคะแนนเสียงสองในสาม การบริหารงบประมาณก็ดำเนินไปโดยเลขาธิการภายใต้การควบคุมของกรรมาธิการพิเศษเกี่ยวกับการบัญชีงบประมาณ

ส่วนสำหรับรายได้ขององค์การสหประชาชาตินั้นเล่าก็จัดเก็บจากรัฐสมาชิกเป็นค่าบำรุงโดยอาศัยหลักความเป็นธรรมเฉลี่ยเอาตามความ

สามารถทางการเงินของรัฐสมาชิก สำหรับรัฐที่ผิดนัดหรือล่าช้าในการชำระเงินค่าบำรุงมีวิธีบังคับให้ระงับการใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนน

งบประมาณของสหประชาชาติคงถือหลักทำงบประมาณประจำปีและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

ปัญหายุ่งยากต่าง ๆ ในการทำงบประมาณของสหประชาชาติก็คงมีได้ในประการต่าง ๆ ไม่น้อยกว่าการทำงบประมาณแผ่นดินของรัฐต่าง ๆ ดั่งเช่นตัวอย่างในการทำงบประมาณสำหรับปีหน้า ซึ่งกำลังพิจารณาดำเนินการอยู่ในขณะนี้ ก็ปรากฏว่างบประมาณรายจ่ายของสหประชาชาติจะต้องเพิ่มขึ้น ๔.๓ ล้านเหรียญ และมีท่าจะเพิ่มขึ้นไปโดยลำดับจนถึงขนาดที่จะเกินกำลังแก่การรับภาระที่จะมีเพิ่มขึ้นนั้นได้ ในบันทึกของเลขาธิการสหประชาชาติที่จะเสนอต่อที่ประชุมสมัชชาใหญ่สหประชาชาติในวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๐๓ ถึงกับมีข้อความบ่งระบุว่างานของสหประชาชาติบางส่วนอาจจะต้องระงับลงเว้นแต่จะมีเงินรายได้เพิ่มขึ้นและตัวเลขที่คำนวณไว้เป็นตัวเลขก่อนเหตุการณ์ที่สหประชาชาติจะต้องส่งกำลังไปรักษาความสงบในคองโกเสียอีก ฉะนั้นฐานะจึงเลวร้ายยิ่งขึ้นไปอีก เลขาธิการสหประชาชาติเสนอว่ารายจ่ายของสหประชาชาติปีหน้าคิดเป็นเงิน ๖๗,๕๕๓.๗๕๐ เหรียญ แต่จะมีรายได้ทั้งหมดประมาณ ๕๕.๔ ล้านเหรียญ ผลจึงเป็นว่าฐานะการเงินของสหประชาชาตินั้นจะถือว่าดีไม่ได้ สหประชาชาติอาจต้องทำการกู้เงินมาใช้จ่าย และเมื่อการเงินกระเบียดกระเสียนก็อาจเป็นการยากที่จะหาเจ้าหน้าที่ชั้นดีสำหรับประจำทำงานและคาดกันว่าการที่ต้องมีการประชุมพิเศษบ่อย ๆ เพราะเหตุการณ์

ของโลกที่อุบัติขึ้นไม่หยุดยั้งนั้น จะทำให้มีการใช้จ่ายหนักสำหรับปี ค.ศ. ๑๙๖๑ และมีรายจ่ายพิเศษอีก เช่นได้กำหนดไว้ ๑๐๐,๐๐๐ เหรียญ ตามมติของที่ประชุมสมัชชาใหญ่ สหประชาชาติสำหรับเป็นเงินทุนจัดตั้งสถาบันการค้นคว้าโรคมะเร็ง นอกจากนั้นการประชุมพิเศษในเรื่องอวกาศที่ได้กำหนดไว้แล้ว ๔ ครั้ง ก็อาจต้องมีเพิ่มขึ้นอีก ที่สุดเลขาธิการสหประชาชาติกล่าวว่า จนถึงวันที่ ๓๐ เมษายน ที่แล้ว สมาชิกขององค์การคงค้างค่าบำรุงและอื่น ๆ อยู่รวมถึง ๘๒.๗ ล้านเหรียญ สหประชาชาติจะต้องทำการกู้เงินจากกองเงินทุนพิเศษอย่างที่เคยปฏิบัติเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๕๗ เว้นแต่จะเรียกเก็บเงินที่ค้างชำระดังกล่าวได้

งบประมาณของสหประชาชาติเป็นหลักที่ถือปฏิบัติกันอยู่ในลักษณะละม้ายคล้ายคลึงกันในองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ ดั่งเช่นองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ องค์การอนามัยโลก องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ และเป็นที่สังเกตุว่าได้มีความคิดเห็นโน้มเอียงไปในทางที่จะให้งบประมาณขององค์การต่าง ๆ เหล่านี้เข้ารวมอยู่ในงบประมาณ ขององค์การสหประชาชาติ ดั่งเช่นองค์การไปรษณีย์สากล องค์การกรรมกรระหว่างประเทศส่วนสถาบันอื่นทางการคลังหรือการธนาคาร มีธนาคารโลก และกองเงินทุนระหว่างประเทศเป็นการตรงกันข้ามมีความเห็นยืนยันให้คงรักษางบประมาณเป็นของตนเองโดยเฉพาะ

ค. สำหรับองค์การประเภทที่สามได้แก่องค์การที่มีลักษณะพิเศษ (Supranationales) ซึ่งมีอยู่องค์การเดียว คือองค์การถ่านหิน

และเหล็กกล้าแห่งยุโรป องค์การนี้มีรายได้จากภาษีเป็นสำคัญและเป็นภาษีที่เก็บโดยอาศัยผลิตผลรวมของรัฐสมาชิกเป็นหลัก องค์การมีรายได้อื่น ๆ เช่นค่าปรับแต่รายได้จากภาษีนี้มีลักษณะพิเศษโดยเฉพาะในทางการคลัง คือเป็นภาษีที่ให้อำนาจแก่องค์การเก็บเอาจากรัฐสมาชิกขององค์การ

๓๔. งบประมาณแผ่นดินของไทย

ลักษณะงบประมาณแผ่นดินของไทยเป็นมาอย่างไร และต่อไปจะพัฒนาการไปอย่างไร ขอนำข้อความตามที่ปรากฏในเอกสารของ**สำนักงบประมาณ**มากล่าวไว้ดังนี้

งบประมาณแผ่นดิน ตั้งแต่ดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๔๗๖ เป็นต้นมา จนถึง พ.ศ. ๒๕๐๑ ได้จัดทำในรูปที่แสดงให้เห็นว่า "รัฐบาลจะจ่ายอะไรบ้าง" คือได้แสดงงบประมาณประจำปีแต่ละปี โดยจำแนกรายจ่ายออกเป็น

๑. เงินเดือน

๒. ค่าใช้สอย

๓. การจร

๔. รายจ่ายอันเป็นการลงทุน

การจำแนกรายจ่ายในลักษณะนี้ แสดงให้เห็นแต่เพียงว่า ในปีหนึ่งส่วนราชการแห่งหนึ่ง จะจ่ายเงินเดือนเท่าใด ซื้อของเท่าใด ฯลฯ เป็นต้นเท่านั้น ลักษณะงบประมาณแบบนี้เรียกว่า **งบประมาณแสดงรายการ** (Line Item Budget) ซึ่งเหมาะสมกับสภาพการในสมัยก่อนแต่ปัจจุบันอาจกล่าวได้ว่าเป็นการพ้นสมัยเสียแล้ว

ในปี พ.ศ. ๒๕๐๒ ได้มีการปรับปรุงประเภทรูปและแบบงบประมาณเสียใหม่โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ได้จำแนกประเภทรายจ่าย โดยแยกออกเป็น ๘ หมวด คือ :—

๑. หมวดเงินเดือนค่าจ้าง

๒. หมวดค่าใช้สอย

๓. หมวดค่าวัสดุ

๔. หมวดค่าครุภัณฑ์

๕. หมวดค่าทรัพย์สิน

๖. หมวดเงินอุดหนุน

๗. หมวดรายจ่ายอื่น

๘. หมวดโครงการ

การจำแนกประเภทรายจ่ายใหม่ที่กล่าวนี้ ทำให้มองเห็นได้ชัดเจนยิ่งขึ้นกว่าเดิมว่า รัฐบาลจะใช้จ่ายเงินเป็นค่าคน ค่าของ ค่าบริการ ฯลฯ เท่าใด ดังปรากฏในงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๓ แล้ว การจำแนกหมวดดังกล่าวข้างต้นนี้ ในบางหมวดเช่น หมวดค่าใช้สอย ค่าวัสดุ ก็อาจถัวจ่ายระหว่างประเภทหรือรายการภายในหมวดได้ ทำให้การใช้จ่ายเงินของส่วนราชการต่าง ๆ ยืดหยุ่นได้มากยิ่งขึ้นกว่าเดิม การจัดงบประมาณรูปนี้จึงเรียกได้ว่างบประมาณเงินก้อน (Lump Sum Appropriation)

การที่ได้จัดจำแนกประเภทรายจ่ายในงบประมาณเสียใหม่ดังกล่าวแล้วนี้ เป็นการเริ่มต้นการปรับปรุงงบประมาณของประเทศไทยให้เข้าสู่ระบบใหม่ งบประมาณของประเทศที่เจริญแล้วส่วนมากในปัจจุบันได้

แสดงแผนงาน ให้เห็นว่ามีอยู่อย่างไรบ้างมีเป้าหมายที่จะทำอะไรให้สำเร็จในปีใด เท่าใด ซึ่งจะต้องใช้จ่ายเงินทำงานนั้นอย่างไร เท่าใด แล้วคอยติดตามดูแลด้วยว่า ในการใช้จ่ายเงินนั้น ๆ ได้บรรลุถึงเป้าหมายที่ตั้งไว้หรือเพียงใด งบประมาณแบบที่กล่าวนี้เรียกว่า **งบประมาณแสดงแผนงาน** (Program Budget) ยิ่งกว่านั้นในหลายประเทศยังพัฒนาการงบประมาณของตนไปถึงขั้นที่สามารถคิดหาค่าของแต่ละหน่วยงาน (Unit Cost) เพื่อประเมินผลของงานได้ด้วยวิธีการงบประมาณเช่นนี้เรียกว่า **งบประมาณแสดงผลงาน** (Performance Budget)

ในปี ๒๕๐๓ การงบประมาณของประเทศไทยได้เริ่มก้าวใหม่อีกก้าวหนึ่ง ในการจัดทำงบประมาณประจำปี ต่อจากที่ได้กรุยทางไว้แล้วในปี ๒๕๐๒ โดยจัดทำตาม **แบบแสดงแผนงาน** (Pragram Budget) บางส่วน การที่ปรับปรุงรูปงบประมาณแบบนี้ มิใช่เป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างหน้ามือเป็นหลังมือ หากแต่เป็นการค่อยเขยิบจากขั้นที่ได้วางพื้นฐานไว้บ้างแล้วในปี ๒๕๐๒ เพราะรูปพระราชบัญญัติงบประมาณและการควบคุมงบประมาณคล้ายกับที่กำลังปฏิบัติอยู่ เพียงแต่จัดทำรายงานประมาณการใช้จ่ายเงินไปในทางใด เป็นจำนวนเท่าใด เพิ่มเติมขึ้นให้ผู้อ่านงบประมาณได้เข้าใจการใช้เงินงบประมาณมากขึ้นเท่านั้นจึงเชื่อว่าจะไม่มีผลกระทบกระเทือนต่อการปฏิบัติงานของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ

การจัดทำงบประมาณแบบแสดงแผนงานนี้ จะก่อให้เกิดประโยชน์หลายประการ กล่าวคือ :—

ก. ด้านการจัดทำงบประมาณ งบประมาณรูปนี้จะทำให้มองเห็นความต่อเนื่องในการปฏิบัติงานตามแผนงานของทุกกระทรวงทบวงกรมได้ติดกันทุกปี การพิจารณารายจ่ายจะสามารถดูไปถึงเงินที่ได้รับอนุมัติในปีก่อน ๆ และปีต่อ ๆ ไป มิใช่พิจารณาแต่เฉพาะปีหนึ่ง ๆ ดังที่กระทำกันอยู่ในปัจจุบัน และทำให้มีการประสานงานกันได้ในระหว่างแผนงานหนึ่งกับอีกแผนงานหนึ่ง แม้ว่าจะต่างกระทรวงทบวงกรมกัน

ข. ในด้านการควบคุมงบประมาณ จะผ่อนคลายการควบคุมประเภทรายจ่ายอย่างเคร่งเครัดลง เพราะการควบคุมโดยเคร่งครัดเกินไปอาจทำให้เสียผลงานได้ วิธีใหม่จะเพ่งเล็งควบคุมตามแผนงาน และดูผลงานเป็นใหญ่ และควบคุมรายจ่ายเงินงบประมาณเป็นหมวดรายจ่ายของหน่วยราชการ รายจ่ายของงานหรือโครงการต่าง ๆ ถ้าอยู่ในหมวดเดียวกันยอมถัวจ่ายกันได้ กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ อาจยืดหยุ่นการใช้จ่ายเงินของตนได้เพื่อให้ได้ผลงานเป็นสำคัญ โดยถือว่าเป็นความรับผิดชอบของหน่วยราชการที่จะปรับการดำเนินงานและวิธีการของตนให้อยู่ภายในวงเงินงบประมาณและให้ได้ผลตามแผนงานที่ประมาณไว้

ค. ในด้านการบริหารทุกส่วนราชการ จะมีแผนงานบริหารตามงบประมาณเป็นแนวทางปฏิบัติ งานใดปฏิบัติไปได้เพียงใดจะมองเห็นได้ตลอดปี เป็นการเร่งรัดงานให้สำเร็จไปสมความมุ่งหมายตามงบประมาณที่ได้รับ ซึ่งจะทำได้โดยสะดวกเพราะมีเป้าหมายตั้งไว้ให้เห็นเป็นปีหนึ่ง ๆ อยู่แล้ว หากทำงานได้ไม่บรรลุเป้าหมาย ก็จะได้สอบสวนค้นคว้าหาสาเหตุหรืออุปสรรค์ข้อบกพร่องต่าง ๆ ได้

นอกจากนี้ยังมีประโยชน์ในด้านอื่นอีกหลายประการ

งบประมาณแสดงแผนงาน (Program Budget) เท่าที่ได้จัดทำขึ้นบางส่วนนี้มีแนวการปฏิบัติสรุปได้ดัง :—

๑. กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ต้องกำหนดแผนงาน (Projects) ของตนขึ้นเป็นเค้าโครงการปฏิบัติงานอย่างกว้าง ๆ ตามหน้าที่ ซึ่งได้อธิบายไว้ในตอนว่าด้วยแผนงาน งานหรือโครงการของกระทรวงทบวงกรมแล้ว

๒. ภายใต้แต่ละแผนงาน จะแบ่งออกเป็นงานหรือโครงการ (Program) เพื่อแสดงให้เห็นกิจกรรมภายในกรอบแผนงานนั้น ๆ ว่ามีงานอะไรบ้าง (ทั้งที่เป็นงานประจำต่อเนื่องกัน และที่มีกำหนดระยะเวลาถือเป็นโครงการ) ซึ่งจะต้องปฏิบัติเพื่อให้หน้าที่ตามที่ได้กล่าวในข้อ ๑ สำเร็จลุล่วงไป และงานนั้น ๆ จะต้องใช้เงินจำนวนเท่าใดจัดทำเป็นรายละเอียด

๓. แต่ละงานหรือโครงการจะมีรายละเอียดแสดงให้เห็นต่อไปอีกว่า ในงานแต่ละงานนั้น ได้ตั้งจุดหมายว่าจะทำอะไรบ้าง ได้ผลออกมาพอจะประมาณได้เท่าไร ใน พ.ศ. ๒๕๐๓ และจะต้องใช้จ่ายเพื่อให้บรรลุผลตามจุดหมายนั้น เป็นเงินเดือน ค่าจ้างเท่าใด ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ ค่าครุภัณฑ์ ค่าทรัพย์สิน ฯลฯ **ตามแนวการแยกประเภทเงินรายจ่าย** แต่ละหมวด เท่าใด

การที่ทุกส่วนราชการมีแผนงานของตนไว้ย่อมทำให้การวิเคราะห์งบประมาณเพื่อพิจารณาวินิจฉัยปัญหา หรือสถานะการคลัง และเศรษฐกิจได้ง่ายขึ้น และหวังว่างบประมาณในรูปนี้จะเป็นบรรไดให้ก้าวไปอีกจนถึงการวัดผล และประเมินค่าของงานซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการคลังและเศรษฐกิจในอนาคต

๓๕. พัฒนาการงบประมาณในชั้นหลังนี้สำหรับประเทศต่าง ๆ ในเอเซีย

พัฒนาการงบประมาณของประเทศต่าง ๆ ในเอเซียได้ริเริ่มกันมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๕ ปี ภายใต้การดำเนินการของสหประชาชาติ โดยมีการร่วมมือกันระหว่างคณะกรรมการเศรษฐกิจสำหรับเอเซียและตวันออกไกล (ECAFE) สำนักงานให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคและกองการปกครอง การภาษีอากร การคลัง ในกรมการเศรษฐกิจและสังคม แห่งสหประชาชาติ

ประเทศต่าง ๆ ได้มีการประชุมกันที่กรุงเทพ ฯ เป็นครั้งแรกเมื่อปี ๑๙๕๕ เรียกชื่อว่า First Workshop on Problem of Budget Reclassification ในระหว่างวันที่ ๓๐ สิงหคม ถึง ๑๐ กันยายน และมีเอกสารสำคัญที่เป็นพื้นฐานในการประชุมที่ได้แจกจ่ายไปในบรรดาประเทศต่าง ๆ ที่เข้าประชุม คือ Manual of Programme and Performance Budgeting ซึ่งความมุ่งหมายสำคัญก็คือที่จะให้ประเทศต่าง ๆ ได้ดำเนินการไปสู่การปรับปรุงงบประมาณของตนไปสู่ระบบใหม่ ที่เรียกว่างบประมาณแสดงแผนงาน และงบประมาณแสดงผลงานซึ่งภายหลังการประชุมนั้นประเทศต่าง ๆ ก็ได้นำผลการประชุมไปใช้ประโยชน์ในการปรับปรุงการงบประมาณของตน ประเทศไทยก็ได้ดำเนินการเช่นเดียวกัน ดังได้กล่าวมาในข้อก่อนนั้นแล้ว

การประชุมทำนองเดียวกับคราวแรกได้จัดให้มีขึ้นอีกเป็นครั้งที่สองในกรุงเทพ ฯ เรียกว่า Second Workshop on Problem of Budget Raclassification and Management ในระหว่างวันที่ ๓ ถึง ๑๐ กันยายน

๑๙๕๗ เป็นการประชุมพิจารณาตรวจสอบผลงานของประเทศต่าง ๆ ที่ได้ดำเนินไปนับแต่การประชุมครั้งก่อนและมีข้อหาปรึกษาหรือเพิ่มเติมด้วย ที่สุดได้มีการประชุมครั้งที่สามในกรุงเทพ ฯ เช่นเดียวกัน เรียกว่า Third Workshop on Problems of Budget Reclassification and Management ในระหว่างวันที่ ๑๗ ถึง ๒๐ สิงหาคม ๑๙๖๐ มีประเทศต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทย ซึ่งเป็นสมาชิก ECAFE ส่งผู้เชี่ยวชาญเข้าประชุม ๑๘ ประเทศ มีผู้แทนของฆานา อิสราเอล และกองเงินทุนระหว่างประเทศเข้าประชุมในฐานะผู้สังเกตุการณ์ด้วย

การประชุมนี้เป็นส่วนหนึ่งตามโครงการณ์การช่วยเหลือทางเทคนิคของสหประชาชาติด้วยความมุ่งหมายพัฒนาการเศรษฐกิจสำหรับประเทศล้าหลัง ที่ประชุมได้มีการพิจารณาถึงพัฒนาการในขั้นหลังนี้เกี่ยวด้วยการบริหารงบประมาณ ซึ่งรวมถึงการจำแนกประเภทรายจ่ายในงบประมาณตามแผนงานและตามแนวทางเศรษฐกิจ จุดหมายอันสำคัญก็คือที่จะพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณแสดงแผนงานและงบประมาณแสดงผลงาน (Programme and Performancee Budget) อันเป็นเทคนิคใหม่ที่เป็นที่นิยมมากขึ้นโดยลำดับในประเทศที่เจริญแล้ว และมีระบบงบประมาณซึ่งมีการโยงกันระหว่างงบประมาณรายจ่ายและผลที่จะได้รับตามแผนงานที่แสดงไว้ด้วย ต้องเป็นที่ยอมรับกันว่าความสัมพันธ์ระหว่างรายจ่ายที่อนุญาติให้กับผลที่พึงได้รับในแผนงานใด ๆ ย่อมต้องเป็นที่สนใจและเอาใจใส่ของผู้มีหน้าที่ในการปกครอง ฉะนั้นการประชุมในเรื่องนี้ จึงเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง และในฐานะนักศึกษาจำต้องศึกษาค้นคว้าในรายละเอียดให้มากที่สุด

ผลในการประชุมครั้งที่ ๓ ซึ่งสิ้นสุดลงเมื่อวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๐๓ คงสรุปได้ดังนี้

๑. ที่ประชุมได้ความพอใจที่ประเทศต่าง ๆ ในภาคเอเซียได้สำเร็จผลในงานจำแนกประเภทรายจ่ายในงบประมาณของตนตามแนวทางเศรษฐกิจและแผนงาน

๒. เทคนิคเกี่ยวกับงบประมาณแสดงแผนงานและงบประมาณแสดงผลงานนั้นถือได้ว่ามีประโยชน์ แต่ประเทศต่าง ๆ จะพึงรับไปปฏิบัติเป็นส่วนหนึ่งแห่งการพัฒนางบประมาณของตนก็แล้วแต่ความจำเป็นและตามแต่พฤติการณ์

๓. สมุดคู่มือที่เรียกว่า "Manual of Programme and Performance Budgetting" อันเป็นเอกสารสำคัญประกอบเป็นมูลฐานแห่งการพิจารณาอภิปรายในปัญหานั้นมีค่ามากในด้านให้แนวให้ความคิดเห็นต่าง ๆ และเห็นเป็นการสมควรที่จะได้ปรับปรุงให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นต่อไป

๔. ร้องขอให้สำนักงานเลขาธิการองค์การสหประชาชาติทำรายงานประจำปี กล่าวถึงพัฒนาการงบประมาณในด้านงานจำแนกประเภทรายจ่าย ตลอดจนการปรับปรุงและการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ เกี่ยวกับงบประมาณ

๕. ที่ประชุมมีความเห็นว่าการประชุมนี้มีผลทำให้เกิดการสนใจในปัญหาด้านพัฒนาการงบประมาณและเป็นแหล่งดีสำหรับแลกเปลี่ยนความรู้ในด้านปฏิบัติ

๖. การประชุมคราวหน้า ควรจะได้จัดให้มีการพิจารณาถึงพัฒนาการที่ได้ดำเนินไปเกี่ยวกับงบประมาณ และที่จะรับเอาเทคนิคใหม่ ๆ เกี่ยวกับงบประมาณแสดงผลงาน

๗. ประเทศต่าง ๆ ควรจะได้ถือเอาประโยชน์ในความช่วยเหลืออันพึงจะได้รับในด้านที่จะทำให้งบประมาณของตนทันสมัย ภายใต้โครงการช่วยเหลือทางเทคนิคขององค์การสหประชาชาติ

๓๖. การปรับปรุงในด้านการคลังและงบประมาณของไทยใน พ.ศ. ๒๕๐๒

การปรับปรุงในด้านการคลังและงบประมาณของไทยในขั้นหลังที่สุด ปรากฏตามเอกสารของสำนักงบประมาณที่ได้ทำคำชี้แจงไว้ต่อไปนี้

ตามที่ได้มีการปรับปรุงงานในด้านการคลังและงบประมาณนั้น พอจะสรุปเป็นข้อใหญ่ ๆ ได้ดังนี้ คือ

๑. จัดเสนอพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณขึ้นใหม่ เพื่อให้การจัดทำงบประมาณได้ผลสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

๒. การเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดทำงบประมาณ

๓. การควบคุมงบประมาณ

โดยมีรายละเอียดของการเปลี่ยนแปลงดังต่อไปนี้ คือ

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พอจะสรุปได้ดังนี้ คือ

๑. อำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ

ผู้อำนวยการมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำงบประมาณ และจัดทำงวดเงินของหน่วยราชการต่าง ๆ รวมทั้งให้อำนาจเรียกให้รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เสนอรายงานอีกด้วย

๒. ลักษณะของงบประมาณ

สำนักงบประมาณเป็นผู้จัดทำงบประมาณประจำปี ซึ่งประกอบด้วยคำชี้แจงฐานะและนโยบายการคลัง สาระสำคัญของงบประมาณ ความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและรายจ่าย รายละเอียดรายรับและรายจ่าย รายงานการเงินของรัฐวิสาหกิจ เงินช่วยเหลือและพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี

ในกรณีที่งบประมาณขาดดุลย์ ให้แถลงถึงวิธีการหาเงินชดใช้ส่วนที่ขาดดุลย์ด้วย

๓. การจัดทำงบประมาณ

ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณเป็นผู้กำหนดวิธีการและแบบให้หน่วยราชการต่าง ๆ รวมทั้งรัฐวิสาหกิจด้วย ต่อจากนั้น ผู้อำนวยการเป็นผู้เสนองบประมาณต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อคณะรัฐมตรีจะได้นำเสนอต่อรัฐสภาเป็นเวลาอย่างน้อย ๒ เดือน ก่อนวันเริ่มปีงบประมาณ ในกรณีจำเป็นจะต้องมีรายจ่ายเกินกว่าที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณ คณะรัฐมนตรีอาจเสนองบประมาณเพิ่มเติมต่อรัฐสภาได้โดยให้แสดงวิธีการหาเงินเพิ่มเติมสำหรับรายจ่ายที่เพิ่มขึ้นด้วย

๔. การโอนเงินงบประมาณ

การโอนเงินงบประมาณระหว่างหน่วยราชการนั้นทำไม่ได้ เว้นแต่จะได้ตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติ ส่วนการโอนรายจ่ายระหว่างราชการของหน่วยราชการนั้น ๆ จะกระทำได้ต่อเมื่อได้รับอนุมัติจากผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ แต่ผู้อำนวยการจะอนุญาตในกรณีเป็นการเพิ่ม

รายจ่ายประเภทราชการลับ หรือเป็นงาน หรือโครงการใหม่ไม่ได้เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

๕. การควบคุมงบประมาณ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้รับผิดชอบในการควบคุมการเบิกจ่ายเงินให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติงบประมาณ รวมทั้งมีอำนาจในการกำหนดระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการรับจ่ายเงิน การทำบัญชี การนำเงินส่งคลัง และเงินทดลองราชการ

๖. ปีงบประมาณ

ปัจจุบันปีงบประมาณเริ่มต้นจากมกราคมถึงธันวาคม และจะเปลี่ยนใหม่โดยจะเริ่มปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๕ ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ของปี ๒๕๐๔ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ของปีถัดไป ในระยะ ๒ ปีข้างหน้านี้คงใช้ปีงบประมาณดังนี้ คือ

ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๓ เริ่มตั้งแต่ ๑ มกราคม ถึง ๓๑ ธันวาคม ๒๕๐๓

ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๔ เริ่มตั้งแต่ ๑ มกราคม ถึง ๓๐ กันยายน ๒๕๐๔

การจัดทำงบประมาณ

การจัดทำงบประมาณในปี ๒๕๐๓ อาจสรุปได้ ๓ หัวข้อด้วยกัน คือ

ก. หลักการในการจัดทำงบประมาณ

ข. การปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ

ค. การจัดทำเอกสารงบประมาณ

ก. หลักการในการจัดทำงบประมาณ

สำนักงบประมาณเสนอหลักการในการจัดทำงบประมาณ ปี ๒๕๐๓ ให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาและอนุมัติในหัวข้อดังต่อไปนี้ คือ

๑. ให้ยกเลิกคณะกรรมการพิจารณางบประมาณ เพราะเหตุว่าคณะกรรมการพิจารณางบประมาณนี้ ส่วนใหญ่ประกอบด้วยรัฐมนตรีกระทรวงต่าง ๆ ซึ่งไม่สามารถที่จะแบ่งเวลามาพิจารณารายละเอียดงบประมาณได้ถี่ถ้วนและรอบคอบประกอบกับทั้งเป็นการสิ้นเปลืองเวลามาก ดังนั้นจึงเสนอให้สำนักงบประมาณเป็นผู้จัดทำและรับผิดชอบในงานนี้โดยตรง

๒. การกำหนดยอดเงินงบประมาณรายรับและรายจ่ายตามที่ประมาณว่าจะได้รับและจ่ายเพิ่มขึ้น แต่ถ้ารัฐบาลจะมีนโยบายใหม่ ๆ เพิ่มขึ้น เพื่อการพัฒนาการเศรษฐกิจแล้ว สำนักงบประมาณก็จะเสนอหลักการในการปรับปรุงภาษีอากร เพื่อเพิ่มรายได้ที่จะนำไปใช้ในการฟื้นฟูประเทศ

๓. สำนักงบประมาณเสนอกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายให้หน่วยราชการต่าง ๆ แทนที่กระทรวงทบวงกรมจะเป็นผู้เสนอขอตั้งงบประมาณมา ซึ่งโดยปกติจะมียอดเงินเกินกว่ารายได้มากมาย

ข. การปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ

๑. งบรายรับในเดือนกรกฎาคม สำนักงบประมาณส่งหนังสือเวียนให้หน่วยราชการต่าง ๆ ประมาณรายได้ และสำนักงบประมาณได้วิเคราะห์แล้วเสร็จในเดือนกันยายน ส่วนการคำนวณตั้งรายรับจากเงินกู้นั้น ได้ทำความตกลงกับกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย

ในปี ๒๕๐๓ นี้ สำนักงบประมาณได้จัดแยกประเภทรายได้ใหม่ตามแนวเสนอของอีคาเฟ่ โดยแยกรายได้ออกเป็น ๔ งบด้วยกัน (เดิมแยกไว้ ๖ งบ) คือ งบภาษีอากร งบการขายสิ่งของและบริการ งบรัฐพาณิชย์ และงบอื่น ๆ

งบภาษีอากร แยกได้ดังนี้ คือ

๑. ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

๒. ภาษีเงินได้ห้างหุ้นส่วน บริษัท นิติบุคคล

๓. ภาษีการจำหน่ายทั่วไป (Sale or Turnover Taxes)

๔. ภาษีการจำหน่ายเฉพาะประเภท (Selection Sale Taxes)

๕. ภาษีขาออก — ขาเข้า

๖. ภาษีลักษณะการอนุญาต (Licence Taxes)

๗. ภาษีเก็บจากทรัพย์สิน (Taxes on Assets)

๘. ภาษีการโอนทรัพย์สิน (Property Transfer Taxes)

๙. ภาษีลักษณะการผูกขาด (Fiscal Monopolies)

๒. งบรายจ่ายในเดือนมิถุนายน เจ้าหน้าที่งบประมาณสอบถามและศึกษาถึงค่าใช้จ่ายของหน่วยราชการต่าง ๆ เดือนกรกฎาคม สำนักงบประมาณรวบรวมรายได้และรายจ่ายชั้นต้น เสนอให้นายกรัฐมนตรีพิจารณากำหนดวงเงินประมาณรายจ่ายของแต่ละกระทรวง. กรม และที่ประชุมคณะรัฐมนตรีลงมติตกลงในยอดเงินนั้น แล้วรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดสรรเงินให้กรมในสังกัด และในเดือนสิงหาคม หน่วยราชการต่าง ๆ ส่งรายละเอียดประกอบวงเงินกำหนดให้

สำนักงบประมาณได้วางรูปการเสนอรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายของหน่วยราชการต่าง ๆ คือ แสดงให้เห็นว่าหน่วยราชการมีแผนงานที่จะดำเนินอะไรบ้าง และมีเป้าหมายและผลงานเป็นอย่างไร แต่ละงานที่จะทำนั้นมีค่าใช้จ่ายอะไรบ้าง โดยแยกออกเป็น ๗ หมวดด้วยกัน คือ

๑. เงินเดือน

๒. ค่าใช้สอย

๓. ค่าวัสดุ

๔. ค่าครุภัณฑ์

๕. ค่าทรัพย์สิน

๖. เงินอุดหนุน

๗. รายจ่ายอื่น

ค. เอกสารงบประมาณ

ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณได้กำหนดให้สำนักงบ-ประมาณเสนอเอกสารงบประมาณประกอบด้วยหัวข้อต่าง ๆ ดังได้กล่าวมาแล้ว สำหรับในปี ๒๕๐๓ นี้ ได้จัดทำเอกสารงบประมาณขึ้น ๔ ฉบับด้วยกัน คือ

๑. สาส์นงบประมาณ และพระราชบัญญัติงบประมาณ

๒. รายละเอียดงบประมาณรายจ่าย

๓. รายละเอียดงบประมาณรายรับ

๔. รายงานการเงิน

๑. สาสน์งบประมาณและพระราชบัญญัติงบประมาณ

ก. สาส์นงบประมาณนี้ ประกอบด้วยคำแถลงของนายกรัฐมนตรีต่อสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ แสดงสาระสำคัญของงบประมาณ ปี ๒๕๐๓ เกี่ยวกับสถานะการเศรษฐกิจ นโยบายการคลัง รายได้และเงินกู้ที่จะนำมาใช้จ่ายในการบริหารงานของประเทศ

การแสดงรายจ่ายในปีนี้ ได้แสดงตามลักษณะงาน (Functional Classification) ตามแนวเสนอของ อีคาเฟ่ คือ แยกออกเป็น

๑. การเศรษฐกิจ (Economic Service)

๒. การสังคม (Social Service)

๓. การบริหาร (General Service)

๔. การใช้จ่ายอื่น ๆ (Unallocable Expendition Items)

การเศรษฐกิจ แบ่งออกเป็น การเกษตร การพลังงานและเชื้อเพลิง การอุตสาหกรรมการขนส่งและคมนาคม และการเศรษฐกิจอื่น ๆ

การสังคม แยกเป็น การศึกษา การสาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ และการสังคมอื่น

การบริหาร คือ การบริหารงานของรัฐ รวมทั้งการคลัง การเศรษฐกิจ การต่างประเทศ การป้องกันประเทศ การตำรวจและตุลาการ และการบริหารอื่น

การใช้จ่ายอื่น ๆ รวมถึงการชำระหนี้เงินกู้และดอกเบี้ย และอื่น ๆ

ข. พระราชบัญญัติงบประมาณนี้แสดงรายจ่ายตามหน่วยรายการและหมวดรายจ่าย

๒. รายละเอียดงบประมาณรายจ่าย

รายละเอียดนี้ประกอบด้วยรายจ่ายที่แสดงไว้ตามแผนงาน งาน และค่าใช้จ่ายโดยแสดงให้ทราบถึงวัตถุประสงค์ การดำเนินงาน และผลงานที่จะได้รับ และค่าใช้จ่ายของแต่ละงาน

๓. รายละเอียดงบประมาณรายรับ

ก. รายได้ แสดงรายละเอียดตามกรมที่จัดเก็บ และแยกเป็นงบต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น พร้อมทั้งแสดงการคำนวณการตั้งงบประมาณแต่ละประเภท

ข. เงินกู้ แสดงถึงแหล่งที่มาของเงินกู้ต่าง ๆ

๔. รายงานการเงิน

สำนักงบประมาณได้ตระหนักถึงความสำคัญที่ประชาชนควรทราบถึงการเงินของรัฐบาล ดังนั้นในปี ๒๕๐๓ นี้ สำนักงบประมาณจึงได้เตรียมเอกสารนี้ขึ้น ซึ่งจะแสดงให้ทราบถึงเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

๑. ฐานะการเงินของรัฐบาล

๒. การดำเนินงานของรัฐพาณิชย์ โดยแสดงงบดุลย์และบัญชีกำไรขาดทุน

๓. เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ โดยที่รัฐบาลได้รับการช่วยเหลือจากต่างประเทศมาเป็นจำนวนมาก และเงินจำนวนนี้ก็ไม่ได้ปรากฏในงบประมาณรายรับและรายจ่ายของรัฐบาล จึงจะแสดงเงินช่วยเหลือนี้ไว้ต่างหาก เงินช่วยเหลือนี้แสดงไว้ ๓ รายการด้วยกัน คือ เงินช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา (ไอ.ซี่ เอ.) เงินช่วยเหลือจากสหประชาชาติ และเงินช่วยเหลือจากแผนการโคลัมโบ

๕. หนี้สาธารณะ โดยแสดงถึงจำนวนเงินที่รัฐบาลกู้มา วัตถุประสงค์ของการกู้เงิน ระยะเวลาผ่อนใช้และอัตราดอกเบี้ย

การควบคุมงบประมาณ

การควบคุมงบประมาณแต่เดิมนั้น ไม่มีการกำหนดระยะเวลา และวงเงินให้ใช้จ่าย เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณประกาศใช้แล้ว หน่วยราชการต่าง ๆ ก็เบิกเงินจากกระทรวงการคลังได้ตามที่พระราชบัญญัติงบประมาณกำหนดไว้ ซึ่งเป็นเหตุให้การเบิกจ่ายเงินไม่เป็นไปตามแผนงาน และในระยะเวลาที่ใกล้จะสิ้นปีนั้น หน่วยราชการต่าง ๆ เบิกเงินไปจนหมดงบประมาณที่ตั้งให้ แม้ว่าอาจไม่มีความจำเป็นที่จะใช้จ่ายเงินนั้น และอีกประการหนึ่ง ทางกระทรวงการคลังไม่สามารถจะประมาณว่าหน่วยราชการต่าง ๆ จะใช้เงินในระยะเวลาหนึ่ง ๆ เท่าใด ซึ่งเป็นอุปสรรคในการหาเงินรายได้และกำหนดจำนวนเงินกู้

สำนักงบประมาณ และกระทรวงการคลังจึงได้หาวิธีการปรับปรุงการเบิกจ่ายให้มีระเบียบและรัดกุม และสดวกรวดเร็วขึ้นโดย

๑. กำหนดวงเงินให้หน่วยราชการใช้จ่ายในระยะหนึ่ง เรียกว่างวดเงิน (Allotment) เพื่อใช้จ่ายเงินในระยะเวลา ๓ เดือน โดยทางสำนักงบประมาณเป็นเจ้าหน้าที่พิจารณากำหนดวงเงินให้ และวิธีการอันนี้ช่วยให้การเบิกจ่ายได้ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อยรัดกุมขึ้น ทั้งเป็นไปตามแผนงาน

๒. นอกจากการกำหนดวงเงินใช้จ่ายในระยะเวลา ๓ เดือนแล้ว กระทรวงการคลังได้กำหนดไว้ด้วยว่า การใช้จ่ายครั้งหนึ่งเพื่อจัดซื้อสิ่งของที่ตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทขึ้นไปต้องได้รับอนุมัติจากกระทรวงการคลังก่อน จึงจะเบิกจ่ายเงินได้

๓. กระทรวงการคลังได้จัดตั้งหน่วยบัญชีเครื่องจักรขึ้น โดยเช่าเครื่อง ไอ.บี.เอ็ม. สำหรับเป็นเครื่องมือในการเบิกจ่าย และทำรายงานการเงินให้สดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น

ข้อสุดท้าย – หมายเหตุ

บันทึกการบรรยายวิชาวิทยาการคลังและกฎหมายการคลัง สำหรับ พ.ศ. ๒๕๐๓ จบลงเพียงเท่านี้ การบรรยายทั้งหมดได้ใช้เวลา ๓๐ ชั่วโมง ตามที่มหาวิทยาลัยกำหนดไว้ สำหรับการสอนในสมัยการศึกษา พ.ศ. ๒๕๐๓ ซึ่งเริ่มแต่วันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๐๓ ถึงวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๐๓ บันทึกการบรรยายนี้ได้กระทำโดยวิธีเขียนไปบรรยายไปเป็นคราว ๆ ตั้งแต่เริ่มการสอนจนสิ้นสุดการสอน ในระยะเวลา ๑๕ สัปดาห์ ซึ่งเป็นการบังคับอยู่ในตัวเองว่าภายในระยะเวลาอันสั้นนั้นจะหวังผลมากมายของงานมิได้ และโดยที่เป็นการบรรยายแก่นักศึกษาขั้นปริญญาโท ซึ่งมีพื้นความรู้พอสมควรในวิชาการคลังมาด้วยแล้ว ก็ย่อมไม่จำเป็นต้องกล่าวอธิบายความละเอียดให้ยืดยาวออกไป อันจะเป็นการซ้ำซากกับที่ได้เคยศึกษามาแล้วในขั้นปริญญาตรี และทั้งไม่มีเวลาพอจะทำเช่นนั้นได้ด้วย สำหรับบันทึกนี้ถ้าจะว่าไปก็เป็นแต่เพียงสังเขปในข้อสาระสำคัญในการบรรยายด้วยปากเปล่าซึ่งย่อมมีการขยายความหรือท้าวถึงเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับวิชานี้กว้างขวางออกไปอีกเป็นอันมาก และเชื่อว่าบันทึกนี้พอจะใช้เป็นคู่มือสมประโยชน์ของนักศึกษาที่จะอาศัยเป็นแนวทางในการศึกษาค้นคว้าวิชานี้โดยเฉพาะเพื่อการเตรียมตัวเข้าสอบได้

วิจิตร ลุลิตานนท์

๒ กันยายน ๒๕๐๓

ปก คำนำ ประวัติ และรูปภาพ
พิมพ์ที่ ร.พ. อรุณการพิมพ์ ถนนพระสุเมรุ พระนคร
โทร. ๒๔๘๑๑ น.ส. ลัดดาวัลย์ วรพิทักษานนท์ ผู้พิมพ์โฆษณา
๓๑ กรกฎาคม ๒๕๐๕

ข้อความบันทึกการบรรยาย
วิชาวิทยาการคลัง และกฎหมายการคลัง
พิมพ์ที่โรงพิมพ์บำรุงนุกูลกิจ ๘๓ ถนนบำรุงเมือง พระนคร
นายคง ยุวนะเตมีย์ ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา
๒๕๐๓